



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**POLÍTICAS TERRITORIAIS NO LITORAL NORTE DA
BAHIA: ENTRE OS MEIOS GEOGRÁFICOS E A
AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

DISCENTE: MARCUS HENRIQUE OLIVEIRA DE JESUS

ORIENTADOR: JOSÉ WELLINGTON CARVALHO VILAR

SÃO CRISTOVÃO

2021

MARCUS HENRIQUE OLIVEIRA DE JESUS

**POLÍTICAS TERRITORIAIS NO LITORAL NORTE DA
BAHIA: ENTRE OS MEIOS GEOGRÁFICOS E A
AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Produção do Espaço Agrário e Dinâmicas Territoriais

Linha de Pesquisa: Dinâmicas Territoriais e Desenvolvimento

Orientador: José Wellington Carvalho Vilar

SÃO CRISTÓVÃO

2021

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

J58p Jesus, Marcus Henrique Oliveira de
Políticas territoriais no litoral norte da Bahia : entre os meios geográficos e a avaliação ambiental estratégica / Marcus Henrique Oliveira de Jesus ; orientador José Wellington Carvalho Vilar. – São Cristóvão, SE, 2021.
165 f. : il.

Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2021.

1. Geografia. 2. Territorialidade humana. 3. Gestão ambiental. 4. Áreas de conservação de recursos naturais. 5. Política ambiental. 6. Costa – Bahia. I. Vilar, José Wellington Carvalho, orient. II. Título.

CDU 911.37:502.15(813.8)(210.5)



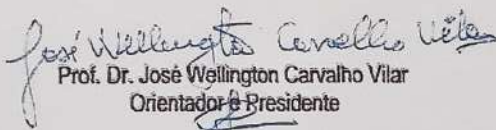
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

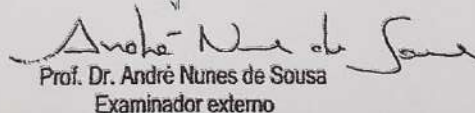


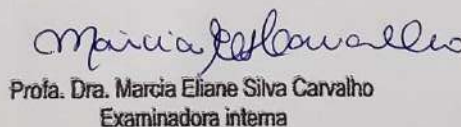
Ata da Sessão de Defesa de Dissertação de Mestrado
em Geografia de **Marcus Henrique Oliveira de Jesus**.

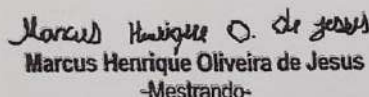
Aos trinta dias do mês de março de dois mil e vinte e um, com início às quatorze horas, realizou-se por videoconferência, conforme Portaria nº 247 de março de 2020, a sessão de defesa de dissertação de Mestrado em Geografia de **Marcus Henrique Oliveira de Jesus**, intitulada: "Políticas Territoriais no Litoral Norte da Bahia: Entre os Meios Geográficos e a Avaliação Ambiental Estratégica". A defesa foi presidida pelo Professor Doutor José Wellington Carvalho Vilar, que na qualidade de presidente, abriu a sessão pública e passou a palavra para o mestrando proceder à apresentação de sua dissertação. Logo após a apresentação, cada membro da Banca Examinadora composta pelos Professores Doutores André Nunes de Sousa e Marcia Eliane Silva Carvalho arguíram o candidato, que teve igual período para sua defesa. Na sequência, o Professor Doutor José Wellington Carvalho Vilar, na condição de orientador, teceu comentários sobre a dissertação apresentada e destacou a trajetória para a sua construção. Encerrados os trabalhos, a banca decidiu **APROVAR** o candidato. Foram atendidas as exigências da Resolução nº 25/2014/CONEPE, que regula a apresentação e defesa de Dissertação de Mestrado.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, 30 de março de 2021.


Prof. Dr. José Wellington Carvalho Vilar
Orientador e Presidente


Prof. Dr. André Nunes de Sousa
Examinador externo


Prof. Dra. Marcia Eliane Silva Carvalho
Examinadora interna


Marcus Henrique Oliveira de Jesus
-Mestrando-

À minha amada Juliana

AGRADECIMENTOS

Cheguei ao final de mais um ciclo importante, e nesse momento é importante reconhecer e contemplar as contribuições preciosas que diversas pessoas fizeram a essa etapa. É preciso ser grato por chegar aonde chegamos, ainda mais nas circunstâncias em que estamos vivendo. Inicialmente agradeço Àquele que me deu o dom da vida, a paciência, a força, o amor, a persistência e me cercou de pessoas maravilhosas ao longo dessa vida.

Agradeço aos meus pais, Neilton e Eliana, a minha irmã Ivia e ao meu cunhado Vinícius, por sempre acreditarem em mim, me incentivarem a perseguir essa trajetória, dando o suporte familiar necessário.

A minha querida Juliana, agradeço por toda paciência, amor, respeito, cumplicidade e carinho. Foi a descoberta mais surpreendente que fiz em minha vida. Fico grato por ser a minha parceira e companheira nessa longa jornada que é a vida.

Ao meu orientador, professor José Wellington Carvalho Vilar, agradeço por todos os ensinamentos, conselhos, pela generosidade e amizade. Sob sua orientação adquiri diversos aprendizados valiosos que são significativos para a minha formação. Os agradecimentos são poucos diante da paciência e confiança que me foram dadas por ele. Professor, saiba que tenho uma grande admiração pessoal e profissional por você.

Agradeço ao professor André Nunes de Sousa pelas contribuições ao longo do processo de pesquisa, desde a seleção até a defesa. Sou grato pelos ensinamentos e também por acompanhar minha caminhada desde a graduação, contribuindo para a minha formação como profissional e para a minha formação como ser humano, dada a amizade e confiança.

Sou grato a professora Márcia Eliane Silva Carvalho por todas as contribuições realizadas ao trabalho feitas ao longo das conversas nas aulas da disciplina de Planejamento Territorial. Agradeço-a por ter aceito ao convite de participar da banca de examinação.

Agradeço também a professora Maria Augusta Mundim Vargas (Guta) pelas considerações feitas durante a qualificação do projeto. Sou grato também pelas conversas e ensinamentos na disciplina de Pesquisa Geográfica que me auxiliaram na construção da metodologia dessa pesquisa.

Agradeço a Caroline Bulhões Nunes Vaz pela amizade, pela generosidade e por todo apoio prestado no desenvolvimento dessa pesquisa. Nossas discussões sobre a

Geografia, me ajudaram bastante a pensar o papel dessa ciência e do geógrafo em um país como o Brasil.

Gratidão à Sandra Estroges pelos incentivos em todos os momentos e cumplicidade que são marcas da nossa amizade. Obrigado Sandrinha por tudo, sabes que a vejo como uma irmã e que pode sempre contar comigo.

Gratidão a Michelle pela amizade e auxílios nas elaborações cartográficas. Agradeço a Gustavo, Cássio, Júlio, Pedro, Marcel, Caê, Fábio Nunes, Júlio César, aos Ícones e ao grupo de pesquisa de História da Geografia, que contribuíram com a generosidade das suas amizades.

Agradeço a professora Anízia Conceição Cabral de Assunção Oliveira, que devido aos seus incentivos me fez ingressar na pesquisa, sendo esse trabalho desdobramento das pesquisas feitas na graduação. Sou grato pela confiança e amizade.

Agradeço a família de Juliana por ter me acolhido durante esse processo de pesquisa. Ao senhor Wellington, a dona Nelma, Rafael, Daniel, Felipe, Mallu, Kelly, Arthur, Felipinho, Davi e Geilza, sou grato pelo carinho ofertado a mim.

Agradeço aos colegas e amigos do PPGEIO, em especial a Ronald, Elayne, Laerte, Carla, Edilsa, Sheylla, Ana, Francisco e Marçal. Fico imensamente grato pelas conversas, risadas e amizade.

As famílias Oliveira, Souza e Jesus, agradeço por todo apoio, especialmente a minha avó Nair (*in memoriam*), que partiu durante a realização desse trabalho.

Agradeço aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEIO) da Universidade Federal de Sergipe pelo trabalho de excelência que desenvolvem.

Agradeço a Universidade Federal de Sergipe por ser um das instituições bastiões do ensino superior público de qualidade.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa, sem ela seria impossível o desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço aos professores do Departamento de Geografia do Instituto Federal da Bahia (IFBA), em especial aos professores Ricardo Bahia, Patrícia Ponte, Isabela Albuquerque, Plínio Martins, Severiano José e Hingryd Freitas por contribuírem para minha formação ao longo dos 4 anos de graduação.

Por fim, agradeço a todos que participaram de forma direta ou indireta nesse processo.

*Existem apenas duas classes sociais, as do
que não comem e as dos que não dormem
com medo da revolução dos que não
comem.*

(Milton Santos)

RESUMO

O Litoral Norte da Bahia (LNB) passa por diversas transformações socioespaciais que impactam a organização social do território de uso e são responsáveis por diversos conflitos socioambientais em sua zona costeira. Essas mudanças foram motivadas: pelo processo de industrialização da região, iniciado em 1975; pelo processo de metropolização ocorrido em Salvador-Ba vinculado ao aumento da urbanização e ao boom imobiliário; e por investimentos do capital turístico-imobiliário associados às políticas públicas governamentais para o desenvolvimento do turismo. Assim, o Estado se destaca como protagonista da produção do espaço por meio da concepção e execução das políticas territoriais (PTs). Neste sentido, esta pesquisa teve como objetivo analisar duas PTs propostas pelo governo do estado da Bahia (2000-2020) para transformar a região do LNB. Foi realizada Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) seguindo as diretrizes de Partidário (2007) e adaptando seus protocolos, elaborados para Portugal, à realidade brasileira e baiana. AAE é um instrumento desenvolvido para ajudar a avaliar o andamento das ações do governo e das empresas que impactam a dinâmica territorial. Sua relevância se justifica por considerar os aspectos socioambientais para tornar mais eficazes as políticas, planos e programas (PPPs) futuros. Associada a essa metodologia, a categoria geográfica de Santos (1998) território usado auxiliou nas críticas feitas aos dois PTs analisados e nas reflexões sobre a transformação do meio geográfico do LNB. Os resultados desta investigação demonstram o que é necessário para minimizar os danos ao ambiente costeiro. Observou-se durante esta pesquisa a necessidade de implantação de diretrizes para o uso e ocupação sustentável das áreas costeiras, que motivam os processos de planejamento e tomada de decisão. No entanto, há problemas de dois tipos nos instrumentos: em ambos, a continuidade, a sistematicidade e a avaliação permanente dos PTs eram inconsistentes. Por outro lado, havia questões relativas à boa governança em uma das propostas. Esta pesquisa pode subsidiar futuras políticas territoriais para a região estudada.

Palavras-chave: Litoral Norte da Bahia; Políticas Territoriais; Avaliação Ambiental Estratégica; Meios geográficos.

ABSTRACT

The North Coast of Bahia (LNB) experiences several socio-spatial transformations that impact the social organization of its used territory and are responsible for many socio-environmental conflicts in its coastal zone. These changes were motivated by: The industrialization's process of the region, which started in 1975; The metropolization process that occurred in Salvador-Ba linked to the increase of urbanization and the real estate boom; and Investments of the tourist-real estate capital associated with governmental public policies for the development of tourism. Hence, the State stands out as the leading agent in spatial production through the conception and execution of territorial policies (PTs). Consequently, this research aimed to analyze two PTs proposed by the Bahian state government (2000-2020) to transform the LNB region. A Strategic Environment Assessment (AAE) was carried out following Partidario's (2007) guidelines and adapting her protocols, elaborated to Portugal, to Brazilian and Bahian reality. AAE is an instrument developed to help evaluate the course of actions taken by the government and corporations that impact territorial dynamics. Its relevance is justified because it considers social and environmental aspects to make future policies, plans, and programs (PPPs) more effective. Associated with this methodology, Santos' (1998) geographical category used territory assisted in the critics made to the two PTs analyzed and in reflections about LNB's geographical milieu transformation. The results of this investigation demonstrate what is needed to minimize the damages to the coastal environment. It was observed during this research the need to implement guidelines for sustainable use and occupation of coastal areas, which motivate the plan-making and decision-making processes. However, there were two kinds of handicaps in the instruments: In both, continuity, systematicity, and permanent evaluation of the PTs were problematic. On the other hand, there were issues concerning good governance in one of the proposals. This research can support future territorial policies for the studied region.

Keywords: North Coast of Bahia; Territorial Policies; Strategic Environmental Assessment; Geographical milieu.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Desenho do objeto de pesquisa	20
Figura 2: Integração entre o Ambiente e Sustentabilidade na Sistemática da AAE.....	78
Figura 3: Casa da Torre de García D'Ávila.....	88
Figura 4: Antiga estação ferroviária de Alagoinhas	96
Figura 5: Grand Palladium Imbassaí Resort e Spa	108
Figura 6: Alguns exemplos dos estágios de evolução urbana da APA do Litoral Norte da Bahia.....	129
Figura 7: Organograma do plano de gestão	139
Figura 8: Via principal da localidade de Poças em Conde/BA	145

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Delimitação de área de estudo no Litoral Norte da Bahia.....	66
Mapa 2: Expansão do Povoamento no estado da Bahia (1530-1699)	90
Mapa 3: Fases do povoamento nas áreas subscosteiras da Bahia, Sergipe e Baixo São Francisco.....	91
Mapa 4: Expansão e povoamento do Litoral Norte da Bahia entre o século XVI e XVII.....	92
Mapa 5: O Fluxo Marítimo e Terrestre do Litoral Norte da Bahia entre o século XIX e XX	97
Mapa 6: Rede Viária Baiana 1930	102
Mapa 7: Proposta de Zoneamento para os Municípios do GERCO	125
Mapa 8: Proposta de Zoneamento para APA do Litoral Norte da Bahia, trecho Praia do Forte – Subaúma	126
Mapa 9: Classificações do Zoneamento Urbano Ambiental da Praia do Forte	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Funções da Avaliação Ambiental Estratégica.....	61
Quadro 2: Dados referentes a população e escolaridade no LNB (2010) .	64
Quadro 3: Dados referentes ao PIB per capita (2010), taxa de população ocupada (2010) e IDH (2018)	65
Quadro 4: Metodologia de avaliação das políticas públicas territoriais do Litoral Norte da Bahia.....	77
Quadro 5: Metodologia de AAE proposta por Partidário (2007)	79
Quadro 6: Os pressupostos da abordagem de uma AAE.....	80
Quadro 7: Lista de Investimentos Privados Previstos para o Litoral Norte da Bahia até maio de 2015	109
Quadro 8: Cenários Diagnosticado para a área do GERCO-LITORAL NORTE DA BAHIA	123
Quadro 9: Efeitos da descaracterização das dunas	128
Quadro 10: Evolução urbana das povoações tradicionais dos núcleos da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia.....	130
Quadro 11: Avaliação dos aspectos gerais do <i>Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão</i> (2003).....	134
Quadro 12: Avaliação Ambiental Estratégica <i>Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão</i> (2003) com base em Partidário (2007)	135
Quadro 13: Avaliação dos aspectos gerais do <i>Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial</i> (2005)	141
Quadro 14: Avaliação Ambiental Estratégica do <i>Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial</i> (2005) com base em Partidário (2007).....	143

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
APA	Área de Proteção Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
GERCO	Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
LNB	Litoral Norte da Bahia
SIGERCO	Sistema Nacional de Informações do Gerenciamento Costeiro
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNGC II	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II
PPPs	Políticas, planos e programas
PPTs	Políticas públicas territoriais
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRODETUR/NE I	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste I
PRODETUR/NE II	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste II

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1: O TERRITÓRIO USADO COMO CATEGORIA DE REFLEXÃO PARA CRIAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS TERRITORIAIS E AMBIENTAIS LITORÂNEAS	23
1.1 Território na gênese da geografia moderna	24
1.2 O território e suas possibilidades de análise na ciência geográfica	27
1.3 Uma proposta de Milton Santos para a análise do espaço geográfico: o território usado	34
1.4 Litoral, zona costeira e maritimidade: da parafernália conceitual à organização espacial.....	39
1.5 Políticas públicas territoriais: o seu papel na (re)(des)organização espacial	49
1.6 Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).....	57
CAPÍTULO 2: BREVE APRESENTAÇÃO GEOGRÁFICA DA ÁREA DE PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	64
2.1 Litoral Norte da Bahia: Apresentação geográfica.....	64
2.2 O caminho para o método	72
2.3 O roteiro para os procedimentos metodológicos	74
CAPÍTULO 3: TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS NO LITORAL NORTE DA BAHIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MEIOS GEOGRÁFICOS	82
3.1 Meio natural: da presença dos <i>nativos</i> às investidas colonizadoras	84
3.2 Do meio natural para o meio técnico: ocupação e transformações socioespaciais.	93
3.3 Meio técnico-científico-informacional: da industrialização à internacionalização da região	103
CAPÍTULO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NO LITORAL NORTE DA BAHIA: PROPOSTAS DE UMA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA A PARTIR DE UMA LEITURA GEOGRÁFICA	112
4.1 Políticas territoriais da Bahia: uma retrospectiva histórica do planejamento	112
4.2 Aspectos gerais das Políticas Públicas Territoriais do Litoral Norte da Bahia: breve apresentação dos instrumentos avaliados	120
4.2.1 Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia (2003)	122
4.2.2 Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial das Povoações da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia (2005)	126
4.3 Avaliação Ambiental Estratégica das Políticas Territoriais do Litoral Norte da Bahia	133

4.3.1 Avaliação Ambiental Estratégica da Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia (2003)	133
4.3.2 Avaliação Ambiental Estratégica do Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial das Povoações da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia (2005)..	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	155

INTRODUÇÃO

As investigações sobre o Litoral Norte da Bahia (LNB) afirmam que essa região vivenciou processos de transformações socioespaciais nas últimas décadas do século XX e início do século XXI. Um território classificado como “deserto demográfico”, à luz das análises realizadas por Milton Santos (1959) devido à baixa densidade populacional, tendo se tornado, atualmente, um *território de enclaves*, segundo compreensão de Silva et al. (2008a, grifo do autor), devido aos avanços da atividade turística associada à especulação e ao aumento dos investimentos por parte do capital imobiliário que resultou em uso privado de faixas do litoral.

Gomes Sobrinho (2013) afirma que essas transformações impactaram diretamente na organização social, no uso e na ocupação do solo, e foram motivadas por dois vetores de modernização distintos os quais apresentam lógicas diversas. De acordo com esse autor, o primeiro vetor de modernização é o processo de metropolização da Região Metropolitana de Salvador (RMS), vinculado ao crescimento urbano e o *boom* imobiliário aliado à expansão do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC). O segundo vetor de modernização está vinculado aos investimentos na produção e organização do espaço realizado por agentes do capital internacional, particularmente o turístico e imobiliário, em articulações com as ações do Estado da Bahia.

O Estado se configura como um dos principais produtores do espaço na região, especialmente a partir do momento em que elege o turismo como ferramenta política de desenvolvimento territorial com o objetivo de redução das desigualdades regionais (SANTOS, 2019). Nesse sentido, as articulações entre as diversas esferas do poder estatal em associação com as frações de capital nacional e internacional têm resultado em instalações de infraestruturas para o avanço do turismo cujo objetivo é transformar socialmente e economicamente a região (JESUS; OLIVEIRA, 2016; 2017a; 2017b; 2017c).

Atenta-se que esse processo de instalação de equipamentos, infraestruturas e até mesmo o arrendamento de terras acaba sendo responsável por uma urbanização dispersa. Conforme Limonad (2007; 2008) esse padrão disperso tem como égide a distribuição de atividades econômicas e de população ao longo do território, criando vários núcleos urbanos difusos, descontínuos e sem contiguidade de usos e atividades. Ademais, a urbanização dispersa implica na distribuição desigual de infraestruturas necessárias para a manutenção da vida, (re)produzindo assim desigualdades socioespaciais.

Ressalta-se que há diversas pesquisas sobre as transformações sofridas pelo LNB, investigando-se diferentes aspectos desse fenômeno. Destaca-se a pesquisa de Magalhães (2016) que evidenciou, a partir da lógica de urbanização dispersa, um cenário marcado pela segregação e fragmentação socioespacial definida territorialmente a partir da principal rodovia que corta toda extensão da região, a BA-099, onde em um lado residem às camadas mais pobres e do outro as mais abastadas. Assim, a região vivencia um cenário de diferenciação territorial, que a um só tempo cria subespaços opacos e subespaços luminosos (GOMES SOBRINHO, 2013). Estas situações distintas estão caracterizadas pela presença de equipamentos turísticos que operam sob a gestão de firmas internacionais e nacionais, enquanto em outras áreas há a carência de infraestruturas básicas para a manutenção da vida cotidiana da população.

O trabalho da geógrafa Carla Norma dos Santos (2017), por sua vez, também é paradigmático. A autora apresenta uma análise sobre os processos de transformação do município de Jandaíra/BA e Indiaroba/SE destacando as ações dos diversos atores envolvidos no desenvolvimento do turismo. A pesquisa de Carla Santos (2017) evidencia que mesmo que esses municípios não se encontrem mais em isolamento regional, ainda há povoados “invisíveis” às ações que foram engendradas para o avanço da atividade turística.

É importante destacar ainda a investigação da turismóloga Priscila Pereira Santos (2019) que apresenta uma análise calcada em uma abordagem pós-estruturalista sobre o espaço litorâneo entre Sergipe e a Bahia. Em seu trabalho se destaca a criação de territórios-zona e territórios-rede através das ações do Estado e do Mercado Turístico Imobiliário entre os municípios de Estância/SE e Mata de São João/BA. Priscila Santos (2019) defende que há uma lógica regionalizadora sustentada pelo veraneio, turismo de sol e praia e o imobiliário-turístico entre o Litoral Sul de Sergipe e o LNB a partir dos dois municípios supracitados.

Além dos trabalhos citados acima, destaca-se também a extensa produção dos professores Sylvio Bandeira de Mello, Silvana Sá de Carvalho e Bárbara-Christine Nentwig que desenvolveram na década de 2000-2010 análises profícuas sobre o processo de expansão do turismo-imobiliário nessa região à luz de diversos processos: a) globalização (SILVA; CARVALHO; SILVA, 2009); b) marketing territorial (SILVA; CARVALHO, 2011), onde se verifica a ação dos agentes públicos aliados ao capital privado para a venda de lotes na região; e c) o processo de metropolização de Salvador e suas influências na urbanização da região que transforma o LNB de um deserto

demográfico para um território de enclaves, onde se visualiza a restrição do acesso à praia (SILVA; SILVA; CARVALHO, 2008).

Percebe-se então uma variedade de trabalhos que abordam as problemáticas que envolvem a expansão do turismo na região e suas consequências socioterritoriais. No entanto, se verifica também uma lacuna na literatura regional pertinente à análise efetiva sobre as Políticas Públicas Territoriais (PPTs) que envolvem o ordenamento dos usos e ocupações do espaço, especialmente, nos municípios onde são desenvolvidas atividades turísticas, haja vista que as pesquisas evidenciadas acima não se debruçam sobre tal temática.

Conforme explícita Costa (1996), as políticas territoriais têm capacidade de modificar as estruturas geográficas. Nesse sentido, são aquelas responsáveis pela inserção de novas atividades que visam dinamizar a economia regional e promover transformações socioespaciais. Moraes (2007) afirma que o Estado é o principal agente da produção espacial, sobretudo em áreas “fronteiriças” e de transição, como a zona costeira, e que através do planejamento são propostas infraestruturas necessárias para integração econômica desses espaços aos circuitos de acumulação do capital. O que se pode extrair dessas questões iniciais é que as ações do Estado se dão mediante as PPTs que irão induzir ou não a exploração de determinados locais.

As transformações socioespaciais que ocorreram no LNB são desdobramentos das ações do Estado em associação com o capital privado nacional e internacional. Como forma de mitigar os danos e ordenar os usos e ocupações dentro de parâmetros sustentáveis, o governo do estado da Bahia formulou políticas territoriais com vistas a atender essas demandas socioambientais. Esse movimento ocorre no bojo das transformações engendradas pelo Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), que trata a zona costeira brasileira enquanto área estratégica para o desenvolvimento sustentável (MORAES, 2007).

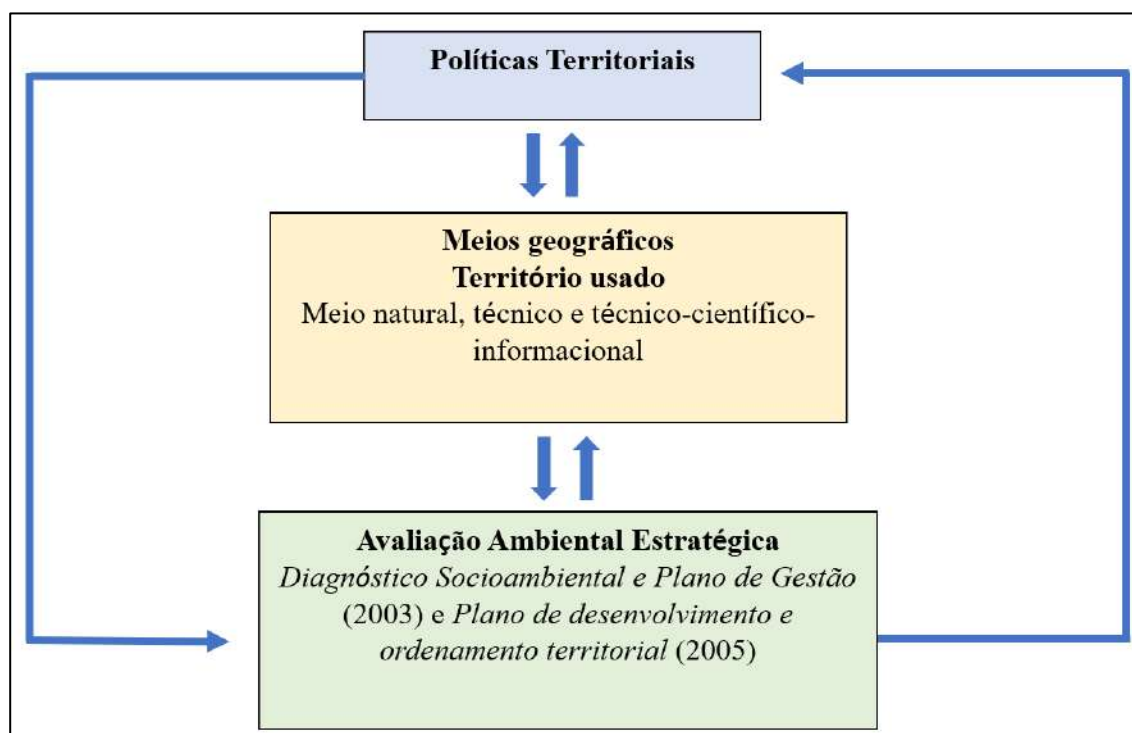
Partindo-se do exposto, se observa o papel substantivo executado pelo governo baiano com base na elaboração de PPTs para o LNB. No entanto, sabe-se que elas não foram examinadas à luz de parâmetros e fundamentos que avalie os diversos elementos que contém. Dentro dessa lógica, o objetivo dessa pesquisa foi realizar uma análise das políticas territoriais formuladas para o Litoral Norte da Bahia pelo governo do estado no início do século XXI.

Enquanto questões norteadoras, encaminhou-se os seguintes questionamentos: (a) quais são as políticas territoriais formuladas pelo governo baiano para o Litoral Norte da

Bahia nas últimas duas décadas (2000-2020)?; (b) como os meios geográficos podem auxiliar em uma análise das transformações socioespaciais no LNB?; (c) como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) pode contribuir na avaliação das políticas territoriais do LNB?

Os objetivos específicos que orientaram essa pesquisa foram: (1) identificar quais são as políticas territoriais produzidas para o LNB pelo governo do estado da Bahia; (2) realizar uma Avaliação Ambiental Estratégica das políticas territoriais do Litoral Norte da Bahia; (3) analisar as transformações socioespaciais ocorridas no Litoral Norte da Bahia à luz da proposição dos meios geográficos de Milton Santos (2006). Embasado na definição desses objetos, formulou-se o desenho da estrutura da pesquisa (Figura 1).

Figura 1: Desenho do objeto de pesquisa



Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2020).

Nessa perspectiva, a investigação também se encaminhou como uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de PPTs elaboradas por consultoria para o Governo do Estado da Bahia. Os dois documentos avaliados foram a *Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia* (2003) e o *Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial das povoações da APA do Litoral Norte do estado da Bahia* (2005). Esses dois instrumentos integram os esforços pioneiros do governo baiano de articulação com o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Buscou-se a partir dessa investigação

proporcionar subsídios para as ações futuras que venham a ser tomadas pelo Estado Baiano na formulação de novas políticas territoriais.

A AAE se configura em um instrumento importante na avaliação de decisões tomadas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada na proposição e desenvolvimento de empreendimentos que alterem as estruturas territoriais. Sua característica principal está na consideração dos aspectos sociais e ambientais, no imperativo da governança e na transparência como fundamentos básicos para o desenvolvimento de políticas, planos ou programas que sejam eficazes e eficientes. Nessa lógica, a análise realizada se mostrou profícua e promissora ao identificar essas características nos dois dispositivos elaborados pelo governo do Estado da Bahia no tocante ao LNB.

Essa investigação se justifica pelos seguintes aspectos a serem considerados: (a) apesar do volume de pesquisas relacionadas ao LNB, a exemplo dos trabalhos de Silva et al. (2008a; 2009; 2011), Gomes (2013); Magalhães (2016); Santos (2017); e Santos (2019), considera-se importante o aprofundamento de investigações relacionadas à região no tocante às associações entre PPTs e às transformações socioespaciais; (b) a ausência de trabalhos que abordem a dimensão do planejamento estratégico para a região dentro de uma perspectiva geográfica, realizando assim uma AAE das PPTs; (c) e, por fim, a necessidade de realizar pesquisas com métodos e metodologias distintos dos que já foram utilizados, afinal, conforme Feyerabend (1977), os métodos são formas de verificação da empiria que não oferecem respostas definitivas aos problemas de modo que uma investigação feita sob outro método poderá trazer significativas contribuições à compreensão da dinâmica regional.

Destaca-se também a experiência prévia de pesquisa com o espaço costeiro de Conde/BA no desenvolvimento de investigações durante a graduação. Compreende-se que isto se insere como uma justificativa transversal, visto que a preocupação é a de compreender como os vetores de modernização podem dialogar com o espaço costeiro do município. Durante a graduação, foram elaboradas discussões iniciais sobre a possibilidade do tratamento do território como recurso que sofre uma valorização simbólica a partir da presença dos novos agentes vinculados ao turismo e à fruticultura, haja vista que tais atividades são responsáveis pela transformação do discurso em relação às características físico-naturais do Nordeste (notadamente a temática da seca) que se transformam de fundamentos da tragédia para se tornarem vantagem competitiva/comparativa a serem aproveitadas no mercado (JESUS; OLIVEIRA, 2017b; 2017c). Assim, foi demonstrado como o Estado, através do planejamento auxilia nessas

construções por meio de ações impregnadas por lógicas “que estão justificadas tanto na consciência e representação do espaço que o Estado tem, quanto pelos discursos e ideologias que justificam sua intervenção” (JESUS; OLIVEIRA, 2017c, p. 8).

Devido ao cenário pandêmico ocasionado pela COVID-19, houve mudanças substantivas na natureza do trabalho. Nesse sentido, o foco inicial era avaliar a partir da consulta à população residente na região do Litoral Norte da Bahia o nível de participação na formulação de políticas territoriais. Mas devido as medidas de isolamento que foram adotadas, as visitas a campo não foram totalmente realizadas, gerando assim adaptações.

É importante destacar que o LNB considerado nessa pesquisa é o delimitado pela Zona Turística da Costa dos Coqueiros, que contempla os municípios de Camaçari, Conde, Entre Rios, Esplanada, Itanagra, Jandaíra, Lauro de Freitas e Mata de São João (BAHIA, 2011). Essa delimitação foi elaborada pelo governo baiano como instrumento para realização de ações e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo no estado. A categoria território usado proposta por Milton Santos (2006) é central nesta pesquisa apesar do uso recorrente do termo região como termo de referência ao recorte espacial em análise, haja vista que a investigação ocorrerá na dimensão intrarregional. Nesse quesito, segue-se as orientações de Haesbaert (2010), Serpa (2015) e Vaz (2016) que sugerem que os dois conceitos podem ser utilizados de forma associativa, relacionando-os e visualizando os limites conceituais de cada um dentro desta relação.

Por fim, apresenta-se a estrutura da dissertação que está agrupada em quatro capítulos: o primeiro capítulo objetiva apresentar o referencial teórico e a categoria mobilizada para análise, notadamente o território usado, bem como as reflexões sobre as discussões pertinentes ao litoral, PPTs e os fundamentos da AAE; o segundo capítulo contém uma breve apresentação da área de pesquisa e dos aspectos referentes à sua formação territorial, além de uma a descrição dos aspectos metodológicos operacionalizados na pesquisa; o terceiro capítulo corresponde a apresentação de uma periodização da formação territorial do LNB a partir dos meios geográficos propostos por Santos (2006; 2008) e Santos e Silveira (2006), buscando demonstrar as sucessões de períodos, suas características principais e as rugosidades que permanecem no espaço atual oriundas de tempos pretéritos; por fim, o quarto capítulo foi destinado à análise efetiva das duas PPTs elaboradas para o LNB e disponíveis para consulta na internet.

CAPÍTULO 1: O TERRITÓRIO USADO COMO CATEGORIA DE REFLEXÃO PARA CRIAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS TERRITORIAIS E AMBIENTAIS LITORÂNEAS

Este primeiro capítulo objetiva apresentar as bases teóricas que nortearam e fundamentaram a realização dessa investigação científica. Nos dois primeiros tópicos estão presentes o processo de incorporação do território enquanto categoria e conceito de análise na geografia moderna e as suas possibilidades de análise no seio do desenvolvimento do pensamento geográfico com base em diversos autores de distintas filiações teóricas e metodológicas.

A categoria território usado, proposta por Milton Santos (1998; 2007) emerge como base de análise para o terceiro capítulo, em que se articula o processo de constituição e transformação dos meios geográficos na região do LNB, e para o último capítulo, no qual se realiza uma análise das políticas públicas territoriais na região em estudo com base na AAE. A opção pelo território usado se dá pela compreensão de que essa categoria permite uma análise totalizante do espaço geográfico, bem como a contribuição dos geógrafos na elaboração de projetos que sejam benéficos ao maior conjunto da sociedade.

No quarto tópico do presente capítulo discute-se a polissemia e problemas de delimitação das noções utilizadas nas pesquisas especialmente sobre o litoral e zona costeira. Ademais, discorre-se sobre o processo de constituição da maritimidade ocidental, no qual se evidencia uma assimilação desse elemento como condicionante e forma geográfica já que pressupõem uma organização socioespacial.

No que tocante ao quinto subtópico, apresenta-se os pressupostos que permitem compreender as políticas públicas como PPTs devido ao seu caráter iminentemente espacial. Esse debate se calca na produção científica de Costa (1996), Souza (2006), Steinberger (2006) e Mello-Théry (2011) que sustentam a espacialidade das políticas públicas.

No último tópico deste capítulo traça-se um panorama de aplicação da AAE no Brasil e da sua importância como uma ferramenta que auxilia o poder público e a iniciativa privada nas tomadas de decisão, visto que esse instrumento foi criado como forma de superação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e para evitar os danos colaterais socioambientais gerados pelas ações realizadas por programas, planos e projetos públicos e privados (PARTIDÁRIO, 2007).

1.1 Território na gênese da geografia moderna

Entender o território como forma de empiricização do espaço geográfico em um determinado espaço-tempo pressupõe uma compreensão de como este é usado. Para tal, nos apoiamos nas questões elaboradas pelos professores Milton Santos e Maria Laura da Silveira: onde, por quem, por quê e para quê o território é usado? (SANTOS; SILVEIRA, 2006). No entanto, antes de adentrarmos a uma discussão sobre o território usado e seu potencial de compreensão dos processos em curso, faz-se necessário um resgate da origem do conceito de território para que se possa compreender o processo de transformação desse conceito até que ele assuma a estrutura analítica proposta pelos autores citados.

Originalmente, o território é concebido como um termo associado à terra. A palavra deriva do latim *territorium*, formada “pela adição à terra do sufixo *torium*, que designa o lugar de um substantivo qualquer: dormitório, lugar de dormir, território, lugar da terra, âmbito terrestre localizado” (VALE et al., 2005, p. 12) Desde o seu nascimento, o conceito já é relacionado à dominação (jurídico-política), guardando laços com as relações de poder a partir do seu uso e apropriação, conforme explicita Rogério Haesbaert (2010).

Já para Moraes (1991), a Geografia Moderna no seu processo de autoafirmação e na busca por um tratamento unitário e integrado dos fenômenos sociais e naturais utiliza conceitos de outras disciplinas e os ressignifica, tais como: meio ambiente, região, paisagem, e o próprio conceito de território, realizando uma leitura dentro do próprio escopo da matéria. Segundo esse autor, o conceito de território é originalmente extraído da Zoologia, em que era utilizado para identificação das zonas de domínios de espécies vegetais e animais, ou seja, uma terminologia associada à vida biológica e às relações que ela estabelece com a natureza.

Acerca das transformações do conceito de território na Geografia, não podemos ignorar as reflexões de Jean Gottmann (2012 [1975]) que, partindo de uma abordagem diferente da de Moraes (1999)¹ sobre o surgimento do território na disciplina, relata que o conceito precede o século XIV tendo sido nesta época que, diante das diversas

¹ Entende-se a diferença de abordagem pelo contexto de discussão do conceito do território. Moraes (1999) não faz do conceito de território centralidade da sua discussão em seu texto, e sim há uma preocupação em expor notas e questões sobre o processo de institucionalização e formação de identidade nacional no Brasil. Já Gottmann (2012 [1975]) se debruça sobre a evolução do conceito de território, resgatando suas origens na Grécia Antiga e analisando suas erosões a partir das questões postas na modernidade, sobretudo as ligadas às transformações tecnológicas, e às fragilidades das soberanias em função de segurança.

transformações em sua compreensão, assume uma visão mais próxima da observada na contemporaneidade. No bojo da sua discussão, Gottmann (2012 [1975]) expõe que os debates sobre o tamanho, a estrutura e o uso do território são tão antigos quantos as formas de vida política e que dentro das mudanças espaço-temporais, há alteridades substantivas na discussão sobre o conceito.

O conceito de território evoluiu bastante através das épocas. Em tempos modernos, e pelo menos desde que Jean Bodin propôs sua noção de soberania, os conceitos de território e de soberania estiveram intimamente conectados. Com a recente proliferação de Estados nacionais, o território surgiu como uma definição espacial das jurisdições governamentais e da organização política e militar. (GOTTMANN, 2012, p. 541).

Saquet (2010), por sua vez, demonstra como a apropriação do termo território vai se estabelecer no seio da Geografia com as proposições teóricas e metodológicas de Ratzel. Haesbaert (2006) evidencia que Friedrich Ratzel, destacado geógrafo alemão, personagem imbuído em um tempo histórico marcado pela afirmação dos Estados nacionais e pela sistematização da Geografia Moderna pautada no paradigma positivista, ancorou sua concepção de território numa perspectiva naturalizante, na qual o conceito será expressão das relações estabelecidas entre uma determinada sociedade e o seu solo. Nesse sentido, as incursões desse geógrafo alemão apontam que o território é essencial para o desenvolvimento de uma determinada sociedade, transformando-se assim em seu espaço vital. Ademais, em sua ótica, uma sociedade sem solo não constitui uma nação (HAESBAERT, 2006; SAQUET, 2010).

Na historiografia da Geografia, Ratzel ganhou notoriedade pela proposta de espaço vital “[...] que representaria o equilíbrio entre a população ali residente e os recursos disponíveis para as suas necessidades, definindo e relacionando, deste modo, as possibilidades de progresso e as demandas territoriais” (CORRÊA, 2000, p. 10). Ressalta-se ainda, de acordo com Lencioni (1999) que sua concepção de Geografia, e consequentemente de território, foram influenciadas pelos estudos evolucionistas traduzidos do inglês por Moritz Wagner, responsável pela difusão das ideias de Charles Darwin na Alemanha.

Entre as reverberações do evolucionismo na obra de Ratzel estão a defesa de ampliação do território, mesmo que isso se desse às custas dos interesses de países vizinhos. Segundo Corrêa (2000), sua teoria manifestava de forma implícita uma organização espacial benéfica a expansão do capitalismo enquanto modo de produção no qual o espaço vital era equivalente ao espaço do capital, daí a pertinência das associações entre este geógrafo e o expansionismo alemão. Suas duas principais obras, a

Antropogeografia (1882) e *Geografia Política* (1887), são marcadas pelos desdobramentos do determinismo geográfico, cuja perspectiva é de que as condições naturais marcavam o desenvolvimento dos povos. Em *Geografia Política*, o autor chegou a criar uma hierarquização dos Estados e fazer a justificação do expansionismo político como intrínseco ao progresso de uma nação (LENCIONI, 1999; CORRÊA, 2000).

Como se vê, a ciência geográfica teve um papel central no processo de afirmação das identidades nacionais. Por isso, como argumentando por Moraes (1999), as diferentes Geografias praticadas por diversos cientistas em países distintos serão rotuladas por “Escolas” vinculadas ao país e de origem.

Vincent Berdoulay (2017) demonstra como se firmou a *Escola Francesa de Geografia* em oposição à *Escola Alemã de Geografia* após a derrota na Guerra Franco-Prussiana (1870-1871). O referido autor desvela em sua exposição que uma parte dos geógrafos franceses adotaram as mesmas perspectivas dos alemães, inicialmente como resposta ao que se convencionou chamar de “Desafio Alemão”². Isto porque, na França, as reações frente aos alemães se concentraram em duas frentes: uma de rejeição e hostilidade; e outra de imitação crítica que se enveredava para a superação das ideias alemãs. Nessa perspectiva, Vidal de La Blache e seus discípulos transitaram entre a assimilação das ideias alemães e a superação a partir da proposição de análises com base nos gêneros de vida.

Nessa lógica, conforme ocorre o desenvolvimento e o progresso da vida humana no planeta, e as transformações nas condições materiais e objetivas são processadas, é possível observar também as alterações no escopo do conceito de território. São realizadas revisões teórico-metodológicas para que o conceito continue auxiliando na compreensão dos fenômenos correntes. Essas mudanças epistemológicas levantam um amplo debate no seio da História das Ciências, visto que se busca compreender até que ponto os elementos externos influenciam em mudanças internas nas disciplinas ou se elas são imunes a esses processos.

Diante do exposto, evidencia-se que as transformações socioespaciais também auxiliam na compreensão do surgimento ou “esquecimento” de determinados conceitos e

² O Desafio Alemão foi um pensamento nos âmbitos social e científico que se proliferou na França após a derrota na Guerra Franco-Prussiana. Consistiu na argumentação que a derrota francesa se motivava pelos avanços científicos dos alemães em várias áreas do conhecimento, especialmente a Geografia (BERDOULAY, 2017).

categorias no escopo das disciplinas, bem como nas atualizações para que sejam viáveis as abordagens das novas contradições e eventos apresentados pela realidade.

1.2 O território e suas possibilidades de análise na ciência geográfica

Daqui em diante pretende-se apresentar algumas contribuições teórico-metodológicas realizadas por diversos geógrafos, em especial brasileiros, para o desenvolvimento epistemológico do conceito de território no escopo da Geografia.

Marcos Saquet (2010), em sua obra sobre as diferentes abordagens a respeito do território, apresenta quatro tendências distintas em diversos países que marcam a trajetória do conceito de território. O autor destaca que algumas se sucedem no tempo histórico e/ou coexistem de forma simultânea em alguns períodos e locais. Tais tendências são demonstradas através dos eixos de discussão e métodos de análise que as embasam. São elas: (a) uma tendência de viés materialista histórico e dialético calcada numa análise econômica, onde há a compreensão do conceito a partir das relações de produção e das forças produtivas; (b) uma segunda tendência marcada por uma dimensão geopolítica do território, na qual as análises se estabelecem no âmbito dos Estados-nacionais e suas jurisdições; (c) uma terceira marcada pela filosofia fenomenológica onde se dá ênfase para os aspectos culturais, políticos e simbólico-identitários; (d) e por fim, uma tendência que busca conciliar a discussão entre a sustentabilidade e desenvolvimento local, a partir da década de 1990.

As transformações socioespaciais ocorridas durante o meado do século XX e os eventos pós-Segunda Guerra marcaram uma nova atmosfera que, de certo modo, exigiram das ciências uma nova postura frente aos fenômenos. Assim, iniciaram-se os movimentos de renovação da Geografia que seguiram diversas proposições epistemológicas, desde aquelas mais pautadas em um método hipotético-dedutivo – que buscaram a incorporação da estatística e da matemática como determinações técnicas e procedimentais – às abordagens que se esforçavam em inserir uma teoria mais crítica através do uso do materialismo histórico e dialético e a perspectiva hermenêutica da fenomenologia. Essas correntes de pensamento geraram diferentes concepções de espaço que nortearam suas análises assim como diversificaram os horizontes conceituais (CÔRREA, 2000).

Ocorria, então, uma certa proeminência da geografia francesa pautada, sobretudo, numa abordagem regional, o que fez com que outros conceitos tais como paisagem e território fossem preteridos em favor do uso da região no final do século XIX e até o terceiro quartel do XX (SAQUET, 2010). Milton Santos (1988) em sua obra,

Metamorfoses do Espaço Habitado, defende que a busca pela superação dessas características teóricas e metodológicas incentivou uma reestruturação da categoria de espaço e uma retomada dos conceitos citados anteriormente com as suas respectivas atualizações.

Entre as décadas de 1950 até o final de 1970 surge um conjunto importante de pesquisadores que serão responsáveis pela reestruturação do conceito de território evidenciando novos elementos como a vida dos indivíduos e a importância da dinâmica social para a constituição dos territórios. Dentre eles, pode-se destacar o trabalho do geógrafo francês Jean Gottmann.

Gottmann (2012 [1975]) propõe uma concepção de território que seja aceita de acordo à definição sugerida de espaço geográfico. Mesmo com este trabalho sendo publicado originalmente em 1975, e traduzido para o português em 2012, se observa uma abordagem original do conceito de território. O território é compreendido como “[...] um conceito político e geográfico, porque o espaço geográfico é tanto quanto organizado através de processos políticos. Uma teoria política que ignora as características e a diferenciação do espaço geográfico opera no vácuo.” (GOTTMANN, 2012 [1975], p. 526). A perspectiva deste autor estabelece um diálogo com a política já que a evolução da história está situada na “interpretação de qual deveria ser o melhor uso e extensão de território possível atribuído aos vários povos” (GOTTMANN, 2012 [1975], p. 526).

Ademais, a ótica da abordagem do conceito de território proposta por Gottmann (2012 [1975]) incorpora as noções de circulação e iconografia, entendidos da seguinte maneira: a primeira, como a fluidez de mercadorias, pessoas, ideias etc.; e a segunda é responsável pela garantia de refúgio e proteção. Vale ressaltar que esse autor traz questionamentos importantes sobre as fragilidades da soberania e da função de segurança dos territórios estatais na contemporaneidade, o que dá à sua proposição um caráter político-administrativo.

Outros autores que fizeram contribuições significativas para o conceito de território, embora não sejam geógrafos, são Deleuze e Guatarri. Segundo esses autores, a territorialidade pode se constituir cultural, política e economicamente dentro de uma perspectiva na qual se reconhece que esses aspectos também podem escapar das atuações estatais. Além disso, os referidos autores demonstram o papel exercido pelo capitalismo na produção dos fluxos (SAQUET, 2010).

As colaborações desses dois autores também se situam nas proposições sobre os processos de *territorialização*, *desterritorialização* e *reterritorialização* (T-D-R) que irão

alargar as possibilidades de análises da constituição política e cultural do território. Essa concepção demonstra que há relações de poder sendo realizadas em todos os espaços e que no processo de desterritorialização de uma comunidade outros agentes irão se territorializar e os sujeitos afetados por esse processo irão se reterritorializar em outro local.

A proposição de Deleuze e Guatarri encontrou reverberação na produção da geografia brasileira a partir da tese defendida por Rogério Haesbaert (1997), em que se analisa os processos de *des-re-territorialização* no cerrado baiano em função da dinâmica e relações estabelecidas entre gaúchos e baianos, e a constituição das suas diferentes identidades. Seguindo tais reflexões, Haesbaert (2011) evidencia que não existe indivíduo ou grupo social sem território e que tal conclusão é possível a partir da compreensão das relações de dominação e apropriação, seja do ponto de vista material ou simbólico.

Ao se pensar que não existe sujeitos ou grupos sociais sem território e ao se considerar as relações de apropriação e dominação, é possível estabelecer uma analogia com a explanação realizada por Milton Santos (1988) ao falar de paisagem e da sua divisão clássica elaborada por Carl Sauer³. Na ótica do geógrafo baiano, praticamente não existe mais a paisagem natural visto que mesmo que um local não sofra ação do homem, ainda assim participa da sua consciência e é objeto da sua intencionalidade, seja ela política ou econômica. Nesse sentido, o nexo do território pressupõe que a existência do indivíduo ou grupo guarda uma relação de dominação ou/e apropriação de um local.

Observa-se que gradualmente através das transformações epistemológicas e dos novos fenômenos produzidos pelo aprofundamento da modernidade, o conceito de território foi incorporando aspectos que o deslocaram de uma concepção mais atrelada ao poder estatal para uma compreensão ampla que admite em seu escopo dimensões econômicas, culturais (simbólicas, materiais, imateriais e identitárias) e políticas, assumindo outras dimensões, além daquelas estreitamente vinculadas ao poder.

Neste sentido, é necessário discutir, ainda que brevemente, as contribuições realizadas pelos seguintes autores: Raffestin (1993), Haesbaert (2011), Souza (2000) e Saquet (2010), os quais em certa medida contribuíram para os avanços teóricos e metodológicos no escopo do conceito e nas incorporações de novas dimensões de análise.

³ A divisão clássica corresponde àquela entre paisagem cultural e natural, na qual a primeira corresponde a uma paisagem transformada pela ação humana em suas relações socioespaciais e a segunda são aquelas que não vivenciam ou sofreram poucas intervenções humanas. Esse modelo é vulgarizado no ensino básico, sendo recorrente a sua presença em diversos livros didáticos (SAUER, 1998).

O trabalho de Raffestin (1993) se apoia na geografia política clássica e faz-lhe uma crítica, superando assim uma concepção de que apenas o Estado é central nas relações de poder, propondo, portanto, uma perspectiva relacional do poder em seu exercício. Nesse sentido, o autor coloca o território como produto dos atores sociais que exercem o poder, e estes são advindos da população. Ademais, as contribuições de Raffestin (1993) consideram as relações sociais entre sujeito-objeto e que estas se tornam concretas no território e se traduzem em territorialidades. O esforço desse autor é marcado por uma leitura da obra do sociólogo francês de filiação marxista, Henri Lefebvre.

A partir da assimilação das ideias de Lefebvre, Raffestin (1993) considera que o espaço é alvo de modificações resultantes do trabalho humano e destas se revelam as relações de poder existentes que o qualificam como território. Nesse sentido, fica claro que as contribuições desse geógrafo suíço deixam como legado um caráter de objetivação das relações de poder e dominação reveladas pela constituição de territorialidades nas relações cotidianas. Fica notório que para Raffestin (1993) espaço e território não são conceitos ou/e noções equivalentes, porque o espaço é anterior ao território passando a existir quando um ator se apropria do espaço tanto de forma concreta quanto abstrata. Ou seja, o que ocorre é uma territorialização do espaço.

Assim, é possível pensar que o território se torna subjacente ao espaço e está contido nele, passando apenas a “existir” a partir das apropriações feitas pelos atores mediante as relações de poder e dominação. As considerações de Raffestin (1993) demonstram como podem ser conformados os territórios a partir das ações e práticas de natureza política, econômica, social e cultural resultantes da mobilização de diversos atores, sobretudo o Estado e empresas, cristalizando ideologias de organização com potencial de se estruturarem em redes e zonas.

As ideias de Claude Raffestin tiveram uma grande adesão na ciência geográfica no Brasil, resultando em uma variedade de trabalhos que foram e ainda são produzidos levando em consideração seus pressupostos teóricos e metodológicos sobre o território. Sua abordagem do território possibilitou um descolamento do conceito da esfera político-administrativa, permitindo considerar outros atores envolvidos em relações de poder.

Haesbaert (2011) desenvolveu uma reflexão na qual o aumento dos processos de desterritorialização são na verdade movimentos de territorialização no sentido de constituição de uma multiterritorialidade. Tal fenômeno se engendra pela “destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais (como os

“territórios-zona” e os “territórios-rede”), em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial.” (HAESBAERT, 2011, p. 32).

Esse geógrafo revela que o conceito de território sempre esteve envolta em polissemias, demonstrando que as suas mudanças acarretam novas definições para o processo de desterritorialização. Ademais, Haesbaert ressalta que diversos campos científicos se apropriam do conceito para compreender fenômenos relacionados à dimensão espacial da economia.

Esse autor apresenta uma classificação genérica que norteia o conceito de território ao longo da sua história, a saber: materialistas, idealistas e integradoras com suas respectivas distinções. A perspectiva materialista apresenta dois extremos: uma de viés naturalista que reduz o território a um caráter biológico, tratando-o enquanto territorialidade para os animais que garantem a manutenção de certas funcionalidades; a outra é economicista de viés marxista que analisa o território pela sua base material a partir das relações de produção na busca pela compreensão da sua organização (HAESBAERT, 2011).

Já no ângulo idealista, o território é tomado como aspecto imaterial, simbólico e culturalmente constituído. Enquanto na visão integradora, Haesbaert (2011) demonstra como o território carrega de maneira indissociável tanto uma dimensão simbólica e cultural quanto econômica-política, que em sua acepção admite a existência de vários tipos de territórios (culturais, políticos, econômicos) e que devem ser tratados de formas articuladas, ou seja, integradas.

No bojo das classificações efetuadas por Haesbaert (2011), sua compreensão de território se encaixa na terceira vertente, de viés integrador, visto que sua elaboração tem um caráter híbrido e multiescalar, no qual se define o território enquanto resultante das interações de múltiplas dimensões do poder, desde suas características mais políticas até as simbólicas, perpassando as relações econômicas, mas que não são “indissociáveis da esfera jurídico-política” (HAESBAERT, 2011, p. 93). Nessa lógica, sua proposição de território não nega as dimensões materiais e simbólicas, porque o autor as trabalha de forma integrada a partir da multiterritorialidade.

Para Haesbaert (2011), a multiterritorialidade se apresenta como um fenômeno da globalização contemporânea estabelecido na passagem do meio técnico para o meio técnico-científico-informacional. No entanto, é prudente explicar que essa relação se circunscreve como aquilo que surge no que se convencionou denominar como período

pós-moderno⁴ e que diversos autores caracterizaram como desterritorialização ou fim dos territórios. Porém, se chama atenção para a constituição de territórios-rede que são sobrepostos e descontínuos, e passam a existir a partir da transformação do capitalismo em um modelo pós-fordista ou/e flexível de acumulação.

Essa nova territorialidade se contrapõe aquele território-zona, compreensão dominante a partir dos territórios estatais, mas não significa que essa manifestação do território desapareceu. Compreende-se que o território-rede e o território-zona coexistem e tornam a realidade muito mais complexa. Nesse sentido, a multiterritorialidade passa pela consideração da territorialização e desterritorialização em um contexto dinâmico e integrador, não totalizante, com múltiplas escalas e dimensões, onde as relações de poder são consideradas em seus diferentes níveis, desde o aspecto mais material até o mais imaterial e simbólico. Desse modo, integra-se a cultura, a política e a economia em um *continuum* que vai dos aspectos mais materiais aos mais abstratos e imateriais, além da possibilidade de acesso e conexões tanto físicas quanto virtuais (HAESBAERT, 2011).

Por um lado, a contribuição de Haesbaert (2011) reverberou em diversos trabalhos no Brasil que trazem as abordagens da multiterritorialidade construídas a partir das múltiplas relações, sobretudo as simbólicas e imateriais. Por outro, suas ideias auxiliam a pensar que as relações de poder transcendem a esfera político-administrativa que, de algum modo, ainda estão a elas associadas.

No Brasil, outro autor com expressiva contribuição a respeito do conceito de território é Marcelo Lopes de Souza (2000). Segundo suas ideias, o território se constitui “fundamentalmente um *espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder*” (SOUZA, 2000, p. 78, grifos do autor/grifos nossos) e suas contribuições estão sustentadas na incorporação das concepções da filósofa Hannah Arendt no que tange às relações de poder.

A partir da interpretação da obra de Arendt, Souza (2000) propõe uma discussão sobre o território com base em um entendimento distinto sobre o poder em relação aos demais autores da Geografia, como Raffestin (1993). Na ótica de Souza (2000), existe distinção entre poder, dominação, violência e autoridade, e por isso essas concepções não podem ser tratadas como sinônimas uma das outras. Segundo essa lógica, o poder não é

⁴ Conservou-se nessa investigação o uso de termos e conceitos utilizados pelo próprio Rogério Haesbaert (2011), como exemplo disso se tem o uso de pós-moderno que representa um novo momento na história mundial.

propriedade de um indivíduo, mas é instituído por uma comunidade a um sujeito, e onde há aplicação da violência está à ausência completa do poder.

Nesse sentido, essa visão traz à tona a incompreensão, por parte de alguns estudiosos, acerca da diferença entre poder, autoridade e violência, especialmente no que tange à violência dotada de um instrumental e reveladora das dificuldades de se instituir poderes legítimos. Souza (2000) sustenta suas afirmações a partir de exemplos empíricos que demarcam que os territórios precisam ser compreendidos numa dimensão que transcenda aqueles instituídos pelos Estados nacionais, passando, portanto, a incorporar nas reflexões teóricas e metodológicas a realidade que implica em outros agentes na formação de territórios, bem como à necessidade de apontar questões relevantes acerca da temporalidade da constituição dessas relações.

Assim, o autor afirma que é prudente tratar o território em forma de rede visto que em alguns casos esse não irá guardar a contiguidade espacial e irá se estabelecer a partir de nós e arcos. Daí advém sua proposta de território descontínuo, que é “na realidade, uma rede a articular dois ou mais territórios contínuos.” (SOUZA, 2000, p. 94) e que se configura em uma ponte conceitual que permite redimensionar a escala de análise dos territórios.

Souza (2000) traz críticas à concepção de território de Raffestin (1993), assim como à sua compreensão de espaço, na qual o geógrafo suíço acaba o reduzindo ao espaço natural, enquanto o território se torna “quase sinônimo de espaço social” (SOUZA, 2000, p. 97). Outrossim, Souza (2000) afirma que não há rompimento na concepção de Raffestin em relação à identificação do território com um substrato material quando se podia explorar a possibilidade de um caráter relacional considerando as forças que se constituem a partir das relações de poder sobre um substrato de referência.

Por fim, vale ressaltar a abordagem territorial proposta por Saquet (2010). Este autor não se centra em uma proposição de um conceito de território, mas sim nos elementos que devem ser considerados dentro de uma abordagem territorial, colocando-a como capaz de contribuir na superação dos aspectos dicotômicos que evidenciam de um lado, natureza e ideia, e do outro, sociedade e matéria. Nesse sentido, a abordagem territorial deve considerar os movimentos que produzem processos contínuos e descontínuos (i)materiais, as redes que conectam os diferentes agentes e sujeitos, as relações de complementariedade que envolvem diversos lugares, a consideração da própria natureza e as dinâmicas mutiescalar e multitemporal. Vale ressaltar que, na perspectiva do autor, todo movimento de reprodução social é um movimento de

(re)construção de territórios, visto que a complexidade faz com que as relações de território não sejam simplesmente de poder porque também apresentam dimensões econômicas e culturais.

1.3 Uma proposta de Milton Santos para a análise do espaço geográfico: o território usado

Milton Santos (1998; 2007) e Santos e Silveira (2006) são responsáveis por avanços significativos nas reflexões sobre o território a partir do seu uso, compreendendo o território como território usado, sinônimo de espaço geográfico. Isto porque, é a partir da apropriação do território e do seu uso que é possível realizar uma análise geográfica, e, assim, adjetivar a categoria.

Entre os geógrafos que se debruçam sobre a questão do território e que discutem obra de Milton Santos, Saquet e Silva (2008) entendem que o território dentro da perspectiva miltoniana é um conceito subjacente às suas elaborações teóricas e metodológicas e que se constitui como um dado fixo, um recorte espacial. Moraes (2013), por sua vez, afirma que o território gradualmente irá ganhar centralidade nas discussões de Milton Santos, sobretudo nas suas publicações da década de 1990.

Já Araújo (2013, p. 55), entende que há uma distinção entre o território da geopolítica e o território usado, pois esse último corresponde à concretude do espaço geográfico já que o “usado é a sociedade que estabelece, na qual o uso inscreve o movimento, o uso é a ação do sujeito individual ou coletivo.” A autora estabelece uma diferença entre o território que evidencia as relações de poder e o território usado, visto que esse é uma categoria geográfica que analisa a sociedade em seu movimento real em conjunto com sua própria materialidade. Portanto, o território usado não é simplesmente um dado fixo ou um recorte espacial apenas, mas sim uma categoria analítica diferente da compreensão de território e suas transformações vistas ao longo da história do pensamento geográfico.

Milton Santos (1998) evidencia que o objeto da análise social é o uso do território e não o território propriamente dito, na medida em que as contradições do atual momento histórico estão situadas no território. Nesse sentido, para se alcançar a compreensão acerca do território usado faz-se necessário entender que essa categoria participa de um edifício teórico-metodológico, um recurso analítico inerente à concepção do espaço geográfico.

Em suas contribuições à epistemologia da Geografia, Santos (1998; 2004; 2006) definiu o espaço geográfico como instância social, tal como a economia, a cultura e a

política, o que significa que o objeto da ciência geográfica é um ângulo de análise da sociedade. Nesse sentido, o espaço se configura como um aspecto da totalidade que detém uma autonomia relativa⁵ entre as demais instâncias sociais (SANTOS, 2004). Assim, cabe ao geógrafo realizar ou/e propor uma visão totalizante do mundo, e essa concretização se faz necessária a partir da sua província do saber e das categorias que são internas ao seu objeto, ou seja, ao espaço geográfico. É um esforço que “[...] supõe o encontro de conceitos, tirados da realidade, fertilizados reciprocamente por sua associação obrigatória, e tornados capazes de utilização sobre a realidade em movimento” (SANTOS, 2006, p. 10).

Conforme afirma Souza (2005), o território usado é uma mediação entre o mundo, visto como conjunto de possibilidades, e a sociedade nacional ou/e local. É, portanto, por excelência a categoria de investigação das desigualdades socioespaciais. Nas palavras de Santos (2000, p. 3): “Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo”. Nesse sentido, o território usado seria uma expressão do espaço geográfico enquanto sistema de ações e sistemas de objetos indissociáveis, solidários e contraditórios que não podem ser considerados isoladamente (SANTOS, 2006).

Discutir a noção de espaço geográfico em Milton Santos é importante para essa investigação na medida em que o território usado é compreendido como categoria de análise do espaço geográfico de modo que compreender o território usado implica em entender previamente o que é o espaço. Portanto, para o seu desvelamento exige-se que seja colocado em análise o sistema de objetos e sistemas de ações de forma indissociável, afinal é no território que se produz a vida em todas as suas esferas, ou melhor, é onde a história do homem se realiza de forma plena a “partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 2007, p. 13).

Assim, o espaço é uma forma-conteúdo que não é um mero reflexo do modo de produção, pois contém a memória de momentos pretéritos e é resultado e condição para realização de processos sociais, daí seu caráter *inerte e dinâmico* ao mesmo tempo (SANTOS, 2004). Por isso, na perspectiva do autor, a contradição se dá entre sociedade e espaço devido ao presente que invade e nunca se realiza de forma plena, e um presente

⁵ A autonomia relativa se situa na característica de ser um subordinante-subordinado, onde é uma determinação para outras instâncias, mas também é determinado por elas ao mesmo tempo. Um exemplo disso é que a incorporação de um novo modo de produção ou a transformação desse não desconsidera as formas preexistentes, aí é o caráter subordinante, enquanto as relações de produção pertencem também a outra instância impondo assim subordinações (SANTOS, 2006).

já localizado que também é passado já objetivado nas formas sociais e geográficas preexistentes. Em outras palavras, os eventos enquanto ações que pretendem se realizar em um processo de totalização da totalidade⁶ são ressignificados pelo lugar que é o receptáculo final destes eventos (SANTOS, 2006).

É válido destacar que a própria concepção de espaço geográfico passou por um refinamento na obra de Milton Santos. O autor inicialmente definiu o espaço como um conjunto de fluxos e fixos, sendo o primeiro um resultado direto ou indireto das ações que se atravessam ou instalam nos fixos, modificando seu valor, e o segundo como elementos que são instalados nos lugares e permitem as ações dos fluxos que modificam o próprio lugar; a segunda proposta de Santos (2006) foi o trabalho com um par de categorias: configuração territorial e relações sociais, a primeira como um conjunto de sistemas naturais e acréscimos artificiais instalados pelo homem, enquanto a segunda, as relações que lhe dão valor.

Observa-se que o desenvolvimento do pensamento de Milton Santos abria caminho para a noção do espaço como sistema de objetos e sistema de ações, se configurando como par dialético que não pode ser tomado de forma isolada. Pois, caso fossem tomados de formas isoladas se tornariam verdades parciais, afinal os objetos condicionam como se darão as ações e estas levam a criação de novos objetos ou a realização dos que já existem (SANTOS, 2006).

O território em si é composto por formas, mas o que lhe dá o caráter de usado é o conjunto de ações e os objetos, e por isso é no uso do território que se encontra o objeto de investigação, visto que nele se encontra a realidade das relações de formas complementares e conflitantes.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma categoria de análise em disciplinas históricas, como a geografia. É o território usado que é uma categoria de análise (SANTOS, 2007, p. 14).

Ao afirmar que o território é onde se realiza a vida em todas as suas esferas, Santos (1998) resgata a noção de espaço banal, por entender que este consegue aglutinar a presença dos agentes hegemônicos e hegemonzados. Assim, Santos (1998) realiza uma

⁶ Totalidade é aqui tomado como um conjunto simultâneo de “essências” e “existências”, o primeiro como objetos perfeitos com máximo de potência de realização, mas ao mesmo tempo um real possível, enquanto o segundo são os objetos em funcionamento, sua manifestação particular. A totalização é o processo de ação que une o universal e o particular (SANTOS, 2006).

crítica severa ao conceito de redes, haja vista que estas revelam os processos apenas parcialmente de modo que parcela da realidade e, por conseguinte, dos processos no espaço, é ocultada.

É possível admitir que essa crítica de Santos (1998) tem o poder de questionar as reflexões que compreendem o território a partir das redes em um contexto de pós modernidade; mesmo que essas concepções sejam mais totalizantes ao considerar outras dimensões da vida, como a cultural e a econômica, ainda assim podem ser consideradas verdades parciais por privilegiar apenas partes da instância social, somente fragmentos do espaço.

Araújo (2013), em sua dissertação sobre o território usado Potiguar, afirma que o movimento ao território é dado pelo uso social que muda ao longo dos processos históricos e sociais. Daí advém a importância das periodizações, pois os usos são diferentes em distintos períodos históricos, e o que é importante de se captar desse movimento em cada época é o valor atribuído às novidades e às heranças. Essas são empiricizadas através dos objetos técnicos que vão permitir a investigação do território usado, afinal eles são o laço de cruzamento entre tempo e espaço.

As técnicas, por sua vez, constituem-se como formas híbridas que compõe o espaço e “indicam como o território é usado: como, onde, por quem, por quê, para quê.” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 11), funcionam como um traço possível de empiricização do tempo e a qualificação da materialidade no qual a sociedade trabalha. Esses sistemas técnicos também são responsáveis pelas desigualdades socioespaciais, tal como a presença do dinheiro: “o território também pode ser definido nas suas desigualdades a partir da ideia de que a existência do dinheiro no território não se dá da mesma forma. Há zonas de condensação e zonas de rarefação do dinheiro” (SANTOS, 2007, p. 17).

Portanto, por um lado, Santos (1998; 2000; 2004; 2006; 2007) e Santos e Silveira (2006) constroem um conceito de capacidade totalizante, capaz de permitir uma descrição e compreensão dos fenômenos espaciais que considera desde a escala global até a local, aglutinando diversas dimensões da vida. Por outro, segundo ressalta Souza (2005), o território usado também demonstra os problemas inseridos no planejamento intersetorial tanto politicamente, como técnica e teoricamente.

Milton Santos ao escrever *O Papel Ativo da Geografia: Um manifesto*⁷, em colaboração com diversos membros do Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (Laboplan) da USP, põe em evidência qual é o papel da Geografia enquanto ciência espacial. Neste texto são argumentadas as características do território usado como um conceito que convida “[...] a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo” (SANTOS, 2000, p. 105).

Santos (2000) realoca a discussão mostrando que os esquemas de interpretações oriundos da Geografia dão conta da realidade, e por isso conseguem efetivamente ser fundamentos para elaboração de um novo discurso socialmente eficaz, o que por fim se torna conteúdo de intervenções (ou reformas?) na sociedade em busca da transformação que favoreça a maioria da população.

Nesse sentido, o território usado, em nossa leitura, se circunscreve como um conceito que apresenta uma crítica ao planejamento por evidenciar que o espaço geográfico é o espaço banal que compreende a existência de todos os sujeitos sociais, desde as grandes corporações até os mais marginalizados, ou seja, os hegemônicos e os hegemonzados, coexistindo de forma simultânea, complementares e contraditória. E, portanto, um planejamento que não dê conta dessa totalidade está fadado ao fracasso enquanto política, técnica e proposição teórica.

Assim, entende-se a pertinência das críticas de Souza (2005), na medida em que o território como visto ao longo da história do pensamento geográfico, impossibilita a efetivação do planejamento. Assim sendo, o território usado também se apresenta como um trunfo por ser

[...] visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso.

Para os atores hegemônicos o *território usado* é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. [...]. Por outro lado, as situações resultantes nos possibilitam a cada momento, entender que se faz mister considerar o comportamento de todos os homens, instituições, capitais e firmas. Os distintos atores não possuem o mesmo poder de comando levando a uma multiplicidade de ações fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares. Os atores hegemonzados têm o território como um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. É neste jogo dialético que podemos recuperar a totalidade (SANTOS, 2000, p. 108).

⁷ No vídeo em que é realizado um debate e apresentação do manifesto, Milton Santos explica que os principais responsáveis pela construção do texto haviam sido ele e a professora Maria Laura Silveira.

O vigor do conceito de território usado, por considerar a sociedade em sua totalidade, se apresenta então como fundamento para a proposição de um planejamento que seja mais benéfico ao maior quantitativo da população, assim como também evidencia os processos sociais, auxiliando em um pensamento que seja possível, uma equalização dos conflitos.

1.4 Litoral, zona costeira e maritimidade: da parafernália conceitual à organização espacial

Diante da necessidade de pensarmos o planejamento a partir da compreensão de território usado, não podemos deixar de considerar a problemática polissemia que envolve os estudos litorâneos, especialmente no tocante aos conceitos de litoral e zona costeira. Objetiva-se ainda, demonstrar, nas páginas seguintes, como o fenômeno de maritimidade acarretou uma série de transformações da experiência entre sociedade e mar, ao tempo em que é fruto de um amplo processo de ocidentalização das nações ocidentais (DANTAS, 2009). No que tange ao contexto brasileiro, ressalta-se o interesse de alcançar, aos olhos dos europeus, o status de uma nação civilizada a partir da reprodução de práticas culturais similares. Não obstante, é destacável o papel dos intelectuais brasileiros ao difundir no país os valores que sustentam a civilização europeia como modelo a ser alcançado (DANTAS, 2009).

Busca-se estabelecer algumas ideias que ensejam traçar novos caminhos para se refletir sobre o litoral, zona costeira e os processos socioespaciais que ocorrem em sua extensão, assim como propor novos olhares para as possibilidades que podem vir a existir, sem, no entanto, propor soluções conclusivas para a intrincada problemática.

Para compreender o mar e o oceano como parte do espaço geográfico parte-se das considerações de Dardel (2011). Optou-se por iniciar essa seção com um pensamento do geógrafo francês responsável pela construção de uma epistemologia da ciência geográfica que coloca em evidência a experiência do homem no mundo, para esclarecer que não se objetiva apenas delimitar as imprecisões em relação as definições relacionadas ao litoral e zona costeira, mas também refletir sobre as relações entre sociedade e mar – e não só o que resultou nas práticas marítimas modernas, conforme sinaliza Dantas (2009) – como pretende-se defender que isto se transformou em forma geográfica que condiciona as organizações espaciais.

Nesse sentido, Dardel (2011) nos mostra que o espaço aquático não é apenas uma imensidão composta por uma substância de caráter fluído, mas constituinte de grande parte do planeta. Na ótica deste autor, a água exerce a função de ocasionar a vida, pois

onde essa não está presente, surge a ideia de morte. Por outro lado, na obra de Dardel (2011) o mar é elevado ao papel de cúmplice dos desígnios da humanidade, ao qual foi confiado por diversas civilizações as suas potências.

É importante compreender que a relação entre homem e mar é uma constante na história da humanidade, grandes civilizações se estabeleceram às margens de diversos mares e oceanos que tiveram importância substantiva na reprodução da vida cotidiana e econômica. Basta trazemos como exemplos disso a obra de Fernand Braudel (1976), *O Mediterrâneo de Felipe II*, onde o historiador francês faz um exercício de mostrar o espaço como personagem central na história. Nesse caso, cabe ao Mediterrâneo este papel, região demarcada pela existência de um mar que leva o mesmo nome. Nisto o autor coloca em prática sua proposta teórica e metodológica chamada de geo-história (*géo-histoire*) que objetivava romper com as fronteiras disciplinares entre Geografia e História, propondo uma nova forma de narrar os eventos nas suas propostas de tempo em que o espaço igualmente ganhava centralidade.

Braudel (1976) afirma, no prefácio da edição de sua obra publicada no México, que as reflexões que apontam que o Mediterrâneo perdeu a centralidade na vida carecem de sustentação teórico e empírica de modo que dia após dia o gigante mar comprova exatamente o contrário do que se supõe. Nesse sentido, este mar interior não seria apenas um palco na trama das relações cotidianas, mas um personagem central que testemunha as transformações ao longo do tempo, e sofre, em certa medida, os impactos delas.

Ainda como exemplo dessa relação entre sociedade e mar, é pertinente mencionar a própria experiência de formação territorial brasileira cuja organização espacial, a partir da sua colonização, se deu com base na costa, se estruturando em redes nas quais as principais vias de ligação eram os rios que escoavam os fluxos para um porto ao longo do litoral.

Isso foi amplamente discutido por Moraes (2005). Na compreensão do autor esse aspecto da colonização portuguesa no Brasil se constituiu como uma *bacia de drenagem*, que não só ficou responsável pela organização espacial da produção, mas também desenhou o embrião da primeira rede urbana das Américas, interligando engenhos e vilas no interior do Recôncavo Baiano ao porto de Salvador, e vice-versa (SANTOS, 2000; ANDRADE, 2013). Essa estratégia transformou Salvador no porto mais importantes das Américas por mais de dois séculos, assim como capital da colônia até a chegada da família real ao Brasil, no primeiro quartel do século XIX (VASCONCELOS, 2016).

Esses exemplos evidenciam o papel fundamental do litoral na história humana e nas relações entre sociedade e natureza. É devido à historicidade dessa relação que podemos identificar hoje uma configuração do planeta na qual grande parte da humanidade reside nas proximidades dos mares. Assim, supõe-se, em diferentes culturas e contextos, uma grande diversidade de possibilidades vocabulares para exprimir o que significa ou delimita este espaço. É necessário pensar que o litoral sempre existiu enquanto fenômeno físico-natural fruto das dinâmicas da natureza em seus ciclos constantes, no entanto, a praia não, sendo esta em si, uma invenção humana (RISÉRIO, 2003; DANTAS, 2009), uma criação que revolucionou a forma do homem agir diante dessa imensidão azul e que tornou sua experiência com este espaço mais ampla do que vínculos de trabalho, passando a ser também uma experiência de lazer e de estética.

Santos et al. (2020) ao falar do Brasil, afirma que a dinâmica de valorização cultural e social do litoral ocorreu no século XX, sobretudo no âmbito da Segunda Guerra Mundial. O raciocínio dos autores supõe a possibilidade de vários momentos distintos em uma geografia do litoral brasileiro, afinal o processo de colonização do país como anteriormente mencionado, se dá pela costa. No entanto, apenas séculos mais tarde o litoral é incorporado como opção de lazer. Por outro ponto de vista, este recorte do território nacional, devido a sua capilaridade, permite uma série de interpretações, a partir de distintos ângulos de análises vinculados aos fenômenos que se desejar pôr em tela de modo a abarcar desde a sua fragilidade físico-natural até questões que envolvem seu processo de uso e ocupação.

Acerca da polissemia e da diversidade de termos utilizados para se estudar o litoral, Barbosa (2019) realizou em seu trabalho a tarefa de demonstrar como se configura essas questões conceituais em relação ao litoral. Fica evidente a partir do levantamento bibliográfico feito pelo autor que a “parafernália conceitual” (AB’SABER, 2001) é resultado de uma miríade de concepções que atravessam o tratamento que se dá ao planejamento e estudos físico-naturais sobre esse fenômeno natural que carecem de uma metodologia de compartimentação e estudos claros que permitam a utilização dos vocabulários sem maiores desacordos entre os pesquisadores.

De acordo com Barragán Muñoz (1997), o litoral ou a costa é um espaço geográfico singular que envolve três dimensões: a dinâmica natural, os processos de uso e ocupação humana e os aspectos jurídicos e administrativos que o permeiam. Isto porque, afinal, trata-se de porções do espaço que, em vários casos, é um bem público. Essas características também favorecem o surgimento e permanência de imprecisões

conceituais, visto que as definições e delimitações serão discutidas a partir de uma dessas dimensões elencadas. Sob outra perspectiva, a questão de biodiversidade dos litorais implica em processos de diferenciação espacial e que resulta em regionalizações (ou tipologias). Dentre tais compartimentações, destaca-se aquela elaborada por José Silveira na segunda metade do século XX para o litoral brasileiro (VITTE, 2003).

Assim, zona costeira e litoral são termos que estão presentes em uma ampla literatura que retrata as análises referentes aos fenômenos que integram a faixa continental e oceânica de países, continentes e ilhas, mas, em seus bojos, há a carência da delimitação do que ambas representam espacialmente. Moraes (2007) afirma que zona costeira é um conceito que sugere polêmicas por não apresentar uma delimitação precisa do que representa, pode-se então concluir que existe aí uma polissemia conceitual em torno dessas palavras.

Moraes (2007) destaca que o litoral não se configura como uma unidade natural auto evidente, pois na verdade esse mosaico de aspectos físico-naturais e humanos fazem desse espaço um híbrido e isto gera suas imprecisões conceituais e delimitações. Do mesmo modo, por ser um espaço em que há dinâmicas atmosféricas, marinhas e terrestres em confluências, há diferenças nos usos das próprias terminologias como litoral, zona costeira, região litorânea entre outras, já que alguns termos compreendem áreas que são mais afetadas pelas relações entre mar e continente, enquanto outros estão mais relacionados à correlação de elementos naturais com humanos.

Vilar et al. (2020) contribuem para o debate ao colocar o litoral como um espaço de “fronteira” e de interface da convergência de diversas dimensões que correspondem a diferentes dinâmicas ambientais, nesse caso, os autores destacam as atmosféricas, marinhas e terrestres. Ademais, é compreendendo que o ser humano imprime uma realidade cada vez mais alterada a partir da urbanização que torna ainda mais complexo os estudos sobre o litoral.

Conforme demonstrado por Barbosa (2019), a polissemia conceitual que envolve a definição dos limites do litoral/zona costeira se visualiza inicialmente pela variedade de trabalhos que são realizados. Nesse sentido, como a Geografia tem diversos subcampos, fica evidente os diferentes enfoques de análise que vão desde a interface entre natureza e sociedade com foco nas comunidades tradicionais e suas atividades extrativistas, até aqueles que colocam em tela os fenômenos físico-naturais, como por exemplo os acentuados processos de erosão costeira que afetam o desenho da linha de costa.

Assim, no caso da Geografia Física identifica-se uma inquietação sobre a delimitação espacial para o conceito, devido as necessidades de operacionalização das investigações. No entanto, por causa da diversidade dos fenômenos naturais ao redor da Terra, haverá distorções nos limites. Já no tocante a Geografia Humana se verifica que não há uma preocupação na delimitação e tampouco na questão conceitual (BARBOSA, 2019). Isto demonstra as dificuldades de se pensar uma conceitualização que de fato seja operacional e dê conta das particularidades da ciência geográfica, como por exemplo as relações interescalares.

Por outro lado, a já mencionada diversidade de trabalhos também incorre na existência de uma ampla literatura em diversas línguas. O que resulta na existência de vários termos em diferentes matizes de linguagem

Se pensarmos nos trabalhos desenvolvidos sobre esta temática em francês, inglês e português veremos pulular diversos termos. Em francês aparecem *littoral* ou *littoraux*, *l'espace littoral*, *système littoral*, *zones côtières*, *côte e rivage*. Em inglês estão presentes *coastal zone*, *coastal area*, *coastline*, *shoreline*, *beach*, *coast*, *coastal system*, *coastal environments* e *shorelands*. Já em português, aparecem costa, zona costeira, região costeira, ambientes costeiros, orla costeira, linha de costa, litoral, zona litorânea, orla litorânea, orla, orla marítima, beira-mar, praia e zona de praia. É mister ressaltar que é possível a existência de dificuldades na tradução literal dos termos originais, ampliando a celeuma (BARBOSA, 2019, p. 35 e 36).

No trabalho de Barbosa (2019) consta a elaboração de um importante quadro acerca da relação aos termos utilizados por importantes pesquisadores da temática no cenário nacional brasileiro. Permanece manifesta a polissemia de termos por um lado, e por outro, conforme ressaltado pelo supracitado autor, a inexistência de consensos em relação aos limites/extensões/abrangências espaciais deles.

Madrugá (1992), por sua vez, aponta que os processos de ocupação nas zonas costeiras são responsáveis pela problemática da conceituação. Visto que o distanciamento e as visões que se tinham do mar como um território do vazio facilitavam as conceituações apenas “físicas”, mas com o advento da modernidade elas se tornaram insuficientes já que envolvem também a sociedade. Ele argumenta que essas ocupações vão estender a abrangência do litoral para o interior do continente forçando assim a necessidade de um conceito mais flexível, o conceito de litoralização, proposto pelo autor, bem como a diversidade morfológica que também se impõe alterando os limites que se compreende o que é o litoral.

O conceito de litoralização, proposto por Madrugá (1992), tem como base as transformações socioespaciais sofridas durante a modernidade pelo litoral. A litoralização consiste em “[um]a corrida para o mar ampliando em dimensões o território desta zona,

com as ocupações provocadas pela urbanização, pela industrialização e pelo turismo” (MADRUGA, 1992, p. 14 e 15).

Ao pensar a questão da imprecisão conceitual no tocante ao litoral ou/e zona costeira, o que fica patente é que talvez o caminho para compreender essa problemática se dá a partir da maneira como se refletiu sobre a modernidade e seus processos. Esse novo momento na História da humanidade instaurou uma lógica de apropriação da natureza diferente de anterior, ampliando assim a complexificação da relação entre sociedade e natureza.

Essa nova realidade exigiu uma modernização das ciências, com subjacentes atualizações conceituais que fossem capazes de representar os fenômenos e suas relações. As modificações na ciência se tornam claras a partir das institucionalizações dos campos e subcampos científicos, e o novo *locus* da produção científica se torna, por excelência, as universidades. No entanto, esses avanços engendraram visões parcelares em relação aos fenômenos⁸, por um lado aparentemente atenuando a crise e, por outro, protelando uma reflexão epistemológica sobre o problema.

Não se objetiva neste texto, conforme já dito anteriormente, pensar em algo conclusivo, mas sim demonstrar um novo caminho para pensar esse problema que incorre em uma “parafernália conceitual”, nos termos de Ab’Sáber (2001).

A questão da relação entre modernidade e experiência de mundo foi posta, no momento, em que Walter Benjamin (1994) diagnostica em vários dos seus textos as crises que foram impostas pela modernidade à civilização. Este autor coloca que a perda da aura e a crise da narrativa se dá pela ausência nas novas gerações da capacidade de passar as experiências recebidas em momentos pretéritos. Nesse ensejo, ele propõe uma solução a partir da volta ao passado com vistas a se alcançar um novo futuro a partir do seu romantismo revolucionário (LÖWY, 2015).

No tocante à modernidade, é importante pensar que essa não é apenas um fenômeno cultural e social, mas também algo geográfico que ocorre devido as condições objetivas e materiais propícias para o seu desenvolvimento. E que no seio deste fenômeno se engendra também uma série de demandas novas que não devem ser pensadas descontextualizadas. Deve-se, portanto, pensar a partir do papel ativo do espaço, e como

⁸ Talvez uma forma de pensar as implicações desta perspectiva parcelar da ciência é ignorar as transformações que o conceito de paisagem sofre, até mesmo sua valorização, *pari passu* com a invenção da praia enquanto fenômeno sociocultural no alvorecer da modernidade (CORBIN, 1989). A necessidade de uma nova experiência que seja motivada por lazer e estética com o mar é criada ao lado do resgate de um conceito que é expressão das interações sensoriais humanas com o espaço.

sua dimensão enquanto lugar ressignifica os fenômenos que incorpora ao seu cotidiano (SANTOS, 2006).

Retornando ao cerne da questão, as conexões que se estabelecem entre ciência geográfica, modernidade e maritimidades se alocam a partir da própria transformação da relação entre pessoas e o mar. Esta nova lógica que se convencionou chamar de práticas marítimas modernas (CORBIN, 1989; DANTAS, 2009), que irá se explorar mais adiante, nasce no interior da modernidade e exige um esforço de análise, reflexão e compreensão por parte da Geografia.

O que se pretende refletir a partir disso? Que a maritimidade moderna enquanto fenômeno gestado no bojo da modernidade é geradora de novas demandas socioculturais e sofre um processo de assimilação no Brasil, no qual o espaço tem papel ativo, conforme sinaliza Dantas (2009). Isto porque as práticas marítimas modernas não se instalam no país reproduzindo exatamente as mesmas lógicas de apropriação do mar verificadas na Europa, mas apresenta peculiaridades da formação territorial brasileira que lhe confere contornos que farão a assimilação dessas práticas singulares de lugar para lugar. É o que Dantas (2009) chama de oposição entre maritimidade interna-tradicional e maritimidade externa-moderna, o que em nossa ótica pressupõe a necessidade do pensamento dialético nas análises dessas assimilações.

O processo de valorização do mar enquanto ambiente propício para as práticas hedonistas, de lazer e terapêuticas, surge na Inglaterra que é berço da Revolução Industrial, um dos eventos considerados marco da modernidade, assim como também de um novo meio geográfico, o técnico (SANTOS, 2006).

Este novo momento nasce com transformações sociais, econômicas e culturais, e na base disso há também uma nova ressignificação das relações entre sociedade e natureza. Priscila Santos (2019) relata que a contraposição entre o romantismo idealista e o racionalismo iluminista faz com que o primeiro estimule as aproximações entre a sociedade e natureza. É importante lembrar que um dos precursores do romantismo, o pastor alemão Johann Gottfried von Herder (1744-1803), se lançou ao mar para realizar um encontro com o mundo estranho, assim como muitos outros naturalistas viajantes. Essa experiência revoluciona sua maneira de ver o mundo e trouxe grandes consequências para o pensamento científico e social alemão do século XIX (SAFRANSKI, 2012).

Alain Corbin (1989), por sua vez, mostra o papel executado pela física-teológica e teologia natural na transformação da imagem do mar perante a sociedade, justificando que sua beleza e funções estavam correlacionadas com os desígnios da Providência

Divina. Tal esforço se realiza no intuito de desconstruir as associações pretéritas que faziam da imensidão azul e seu litoral um local de reduto de monstros e a sua navegação, uma experiência que ocasiona sucessivos enjoos e tragédias. Curiosamente é possível verificar algumas conexões existentes entre tais reflexões e a *Geografia Comparada* realizada por Karl Ritter na Alemanha entre o século XVIII e XIX, afinal para este a ciência tinha como objetivo encontrar os desígnios do Criador e a suas análises geográficas eram calcadas nos ideais filosóficos e estéticos do romantismo idealista alemão (SOUSA, JESUS E LOYOLA, 2019).

As reinterpretações que transformaram a imagem do litoral e do mar se constituíram em um movimento, conforme explica Santos (2019), calcado em um processo de invenção da tradição. Assim, com base em Hobsbawn e Ranger (2012), Santos (2019) afirma que é um artifício de formalização e ritualização com objetivo de realizar alusões ao passado mesmo que por imposição das repetições. É imprescindível entender este processo como uma releitura das práticas tradicionais e cuja transformação, paulatina, engendrada pela sociedade moderna capitalista ocidental criou suas próprias demandas por lazer e prazer em seus momentos de ócio. Assim, de acordo com as reflexões de Corbin, o marco de invenção da praia é o ano de 1840 (CORBIN, 1989).

Dantas (2009) discute, a partir da leitura de Corbin (1989), como ocorreu o momento de constituição das práticas marítimas modernas, ou melhor, a invenção de uma tradição voltada à beira mar. Acerca disso, é importante ressaltar que Corbin (1989) e Turner e Ash (1991) aponta que nem todos os povos viam o mar com estranheza, haja vista que populações como as que habitavam o Mediterrâneo incorporavam banhos de mar como parte do seu lazer cotidiano e que os gregos e romanos tinham incorporado em seu cotidiano diversas práticas marítimas que estavam vinculadas ao objetivo de recreação.

Afora tais exceções, apontadas acima, retoma-se o processo de constituição das práticas marítimas modernas que inicialmente são gestadas pelos artistas românticos que fazem do mar e do litoral objeto dos seus escritos, reconstituindo uma imagem que anteriormente estava associada ao vazio, ao estranho e, principalmente, à repulsa. Assim, os poetas são responsáveis pela criação de um coerente discurso em relação ao mar, atividade possibilitada graças aos avanços científicos que permitem novas impressões em relação ao mar (DANTAS, 2009). Conforme Corbin (1989) explicita, os românticos não são os agentes que descobrem o mar, mas são responsáveis por transformar a visão que

as elites passariam a ter em relação a esse espaço vocacionando-os para o desejo e para as múltiplas práticas de aproveitamento das praias.

Cabe destaque também o papel dos médicos higienistas que começaram a adotar o banho de mar como medida terapêutica. Uma série de profissionais desse ramo na Europa fizeram observações em relação a efetividade do banho em águas salgadas para tratamento de diversas doenças, principalmente respiratórias, e a partir disto começaram a surgir estações voltadas ao banho de mar como tratamento terapêutico. Corbin (1989, p. 270) destaca que “o essencial continua sendo a inventividade inglesa. O modelo de vilegiatura balnear das *spas* do interior pesou fortemente sobre a invenção da praia”. Nesse trecho, o autor destaca a invenção inglesa de concepção de casas à beira mar com objetivo terapêutico.

Por último, mas não menos importante, a aristocracia também é responsável pela invenção da praia moderna, afinal eles iriam difundir esses novos hábitos e rituais como moda para os demais segmentos da população (DANTAS, 2009). O segmento da aristocracia mencionado circunscreve-se “[...] pela família real, a alta nobreza, os talentos ou as personalidades da moda e a *gentry*” (CORBIN, 1989, p. 286 e 287). Esses agentes engendram novas sociabilidades no litoral e no mar, no entanto não estão sós, já que pequenos burgueses e populares de forma espontânea também estarão presentes, mas não tem os recursos necessários para constituir a sociabilidade que é a marca da vilegiatura marítima como prática social moderna.

Com o passar dos anos, as determinações médicas, o melhoramento dos transportes públicos que possibilitaram a organização do lazer nas proximidades dos núcleos urbanos, e o anseio de reproduzir os hábitos da aristocracia, houve uma ampliação dessas práticas (CORBIN, 1989). A burguesia em sua ascensão como classe dominante começa a construir um mundo a sua imagem e semelhança, no qual um dos principais sustentáculos é o consumo, e isto inclui o consumo de espaços como as zonas de praia (MADRUGA, 1992).

Dantas (2009), em sua análise da incorporação das práticas marítimas modernas no Brasil, reconstitui uma geografia do litoral na qual desvela os processos socioespaciais que dão contorno a assimilação dessas práticas que correspondem a ocidentalização do país. O autor destaca o Rio de Janeiro como a cidade que dá o ponta pé inicial, e em seguida, em uma escala mais regional, Recife, para, por fim, chegar à cidade que é seu objeto de estudo, Fortaleza.

O autor demonstra as particularidades impressas pelas elites locais na apropriação e difusão, no processo que se inicia na transição entre o século XIX e XX e que apenas irá se consolidar ao final do século XX, a partir das transformações socioespaciais que permitiram uma maior intensidade de vilegiatura pela classe média, aliada à expansão do turismo nacional. Nesse sentido, uma das revoluções mais importantes para o aumento dessa lógica de demanda por espaços litorâneos é aquela ligada aos transportes que possibilitaram um maior tráfego de pessoas. É mister citar as contribuições de Vilar et al. (2020) que fazem uma crítica pertinente aos estudos realizados por Dantas (2009). Os autores colocam que a veia “culturalista” da investigação realizada pelo professor Eustógio Dantas acaba por dar um enfoque muito exclusivo a dimensão cultural e “esquece que o fenômeno da territorialização do litoral é multidimensional” (VILAR et al., 2020, p. 285). Nesse caso, os autores ressaltam que é preciso se considerar outras dimensões da realidade na perspectiva de construção de uma Geografia do Litoral.

No tocante à vilegiatura marítima como lógica que se insere no bojo da prática supracitada, é necessário destacar as ideias elaboradas por Priscila Santos no seu doutoramento (2019, p. 28): “no século XVIII, com a “corrida” às praias medicalizadas, a vilegiatura é retomada pela aristocracia europeia. No século XX, com a frequência das praias no verão, nasce o veraneio *stricto sensu*, ou seja, a vilegiatura marítima no verão.”. Portanto, constitui-se como uma nova prática socioespacial que consiste no uso e ocupação de segundas residências no espaço praias, destinadas ao veraneio. E, nesse sentido, será responsável por uma racionalidade nova na organização e produção do espaço.

Santos (2019) conclui que a partir da associação entre segundas residências e o turismo de sol e praia há a formulação de uma nova forma-conteúdo que se coloca como imobiliário-turístico. Nesse sentido, entende-se que as práticas marítimas modernas são formas geográficas, pois são capazes de promover uma organização espacial (SANTOS, 2006). Talvez essa perspectiva possa dar o enfoque multidimensional na análise, que de acordo com as ideias de Vilar et al. (2020) são necessárias para construção de uma geografia do litoral, haja vista que é uma tentativa de articulação de formas e conteúdos, não focando apenas no mar enquanto objeto de desejo, mas também no litoral como alvo de organização e produção espacial.

Milton Santos (2006), ao refletir sobre a ideia de fato social em Emile Durkheim, acrescenta que seria possível pensar as formas sociais não-geográficas se tornando, em algum momento, formas sociais geográficas. Segundo ele “lei, o costume, a família

acabam conduzindo ou se relacionando a um tipo de organização geográfica. A propriedade é um bom exemplo porque é, ao mesmo tempo, uma forma jurídica e uma forma espacial.” (SANTOS, 2006, p. 48). Nesse sentido, as práticas marítimas modernas como hábitos, rituais e costumes também propõem uma nova lógica de organização espacial ao redor do litoral, traçando novos contornos aos usos e formas de ocupação neste espaço.

Um país que tem uma formação socioespacial/territorial particular, condicionada a partir da sua linha de costa e que concentra um número substantivo de habitantes vivendo a pelo menos 200 quilômetros dela, permite a compreensão das práticas marítimas como formas geográficas. Afinal de contas, esses locais resguardam uma valorização tanto simbólica (basta lembrar das dualidades entre sertão e litoral no imaginário social brasileiro) (VIDAL E SOUZA, 2015), quanto material (o seu efetivo valor de uso e troca).

Por fim, é perceptível que as práticas marítimas modernas transformaram a relação entre sociedade e natureza, no que tange ao mar e ao litoral, onde se verifica a abertura para novas possibilidades de interações. Não mais restrito apenas a experiência do trabalho, que faz desse espaço o *locus* para o extrativismo animal e vegetal, mas agora também se torna local para o desenvolvimento de sociabilidades, de práticas de cunho hedonista e experiências, sobretudo, estéticas, favorecendo a criação de renda monopolista do espaço (HARVEY, 2005) e de índices de desejabilidade de destinos turísticos por meio da instagramabilidade (SILVA, 2020).

1.5 Políticas públicas territoriais: o seu papel na (re)(des)organização espacial

Na presente seção se objetiva apresentar uma discussão sobre as PPTs: o que são e para que são formuladas enquanto ações pensadas, elaboradas, executadas e avaliadas pelos poderes estatais. É inegável reconhecer que a produção e (des)organização do espaço está vinculado a uma série de agentes hegemônicos ou hegemonzados. Nessa perspectiva, reitera-se que compreende-se o espaço, segundo a perspectiva de Milton Santos (2006), enquanto uma instância da sociedade. Portanto, o espaço é um produto construído pela sociedade em seu movimento de constantes transformações e reproduções, e, também, uma instância social tal como economia, cultura e política, tendo assim um caráter ontológico e de totalidade. Assim, a perspectiva de investigação do espaço geográfico aqui é feita a partir do conceito e categoria de território usado, que lhe é sinônimo. É desta relação sinonímica entre território e espaço que conferimos no título

do tópico o adjetivo territorial, apesar do uso constante do espaço ao longo do corpo do texto.

Dentre os agentes hegemônicos de transformação do espaço, está o Estado, que se destaca como um dos principais agentes, visto que através das suas ações se engendram transformações, condicionamentos de usos e ocupações do território nacional. Moraes (2007) destaca que as ações do ente estatal se apresentam com mais pujança nas áreas fronteiriças do país, sobretudo na zona costeira. Ele ressalta que para o litoral ser incorporado à economia nacional se faz necessário um esforço dos agentes estatais criando, por exemplo, infraestruturas para o acesso destas localidades.

É possível estabelecer conexões entre a reflexão de Moraes (2007) com o recorte de investigação dessa pesquisa. As dinâmicas mais intensas das atividades turísticas no LNB começaram precisamente após a construção da Estrada do Coco em 1975, rodovia responsável por interligar o Aeroporto Internacional de Salvador à Praia do Forte, distrito que pertence ao município de Mata de São João, atualmente um dos principais destinos turísticos da região.

Corrêa (1989, p. 24) chama atenção para as diversas atuações que o Estado pode ter, dentre as quais ele destaca “como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário.” Neste contexto, o poder estatal pode mobilizar diversas funções a depender dos seus interesses no espaço em questão. Mas as atuações mais coerentes e esperadas em relação a esse agente são aquelas nas quais ele fornece infraestruturas básicas como serviços públicos, saneamento e sistemas viários que beneficiam vários outros agentes e a população em geral.

O Estado também é responsável pelas valorizações e desvalorizações que sofrem os espaços costeiros e, conforme salienta Moraes (2007), esse papel não pode ser minimizado. A partir do ordenamento jurídico ele induz ou limita os usos do solo; através do planejamento conduz as atividades que são desenvolvidas neste espaço direcionando para padrões mais sustentáveis e também atua como mediador dos conflitos existentes; intercede por partes interessadas ou busca estabelecer consensos a partir da criação de mecanismos responsáveis por moderar os usos (MORAES, 2007).

As intervenções do Estado se dão por diversas vias, desde as legislações até as PPTs. No caso da segunda, que é o objetivo da discussão deste tópico, observa-se que essencialmente é o Poder Estatal em ação, conforme explicita Souza (2006) a partir da sua revisão crítica da literatura, que trata das políticas públicas enquanto conceito e como

segmento de estudo. Esta autora aponta que dos diversos modelos e características das políticas públicas pode-se extrair os seguintes elementos basilares:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

A política pública é abrangente e não se limite a leis e regras.

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36 e 37).

Nesse sentido, as políticas públicas são medidas tomadas pelo governo de forma genérica com vistas a atender determinadas demandas que existem na sociedade. Pode-se sinteticamente concluir que a política pública é um meio para alcançar um determinado resultado. Por isso, compreende os estágios de elaboração (reconhecimento dos problemas e proposição de soluções), execução (ação propriamente dita) e avaliação (análise dos resultados obtidos).

No entanto, as políticas públicas não estão restritas à esfera governamental, compreendendo também diversos papéis de outros agentes, assim como o próprio Estado se configurando como uma arena de disputa entre as diversas classes e suas frações na busca por atender aos seus interesses particulares ou/e coletivos. Souza (2006) evidencia que até a inação do Estado também é uma escolha por política pública de modo que as decisões envolvidas fazem com que as políticas se transformem em “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisa.” (SOUZA, 2006, p. 26).

A professora Marília Steinberger (2006, p. 29) avança que a temática das políticas públicas esteve “[...] associado planejamento ao Estado Nacional durante boa parte do século XX”. E que há mais de 20 anos foi diagnosticado pelos técnicos governamentais e pesquisadores brasileiros que as políticas públicas têm um rebatimento espacial, e a partir disso se passou a adjetivar as políticas conformes o espaço alvo de sua ação: rural, urbano, regional, ambiental e territorial. No entanto, a própria autora questiona se há percepção de avanço acerca da admissão de centralidade do espaço nas políticas públicas, isto porque na perspectiva da autora, o espaço não é considerado um agente ativo nas políticas, mas sim entendido como um receptáculo ou espaço-alvo, não levando em conta o seu papel substantivo nos processos e transformações socioespaciais.

Nesse contexto, a autora constrói um texto que permite pensar o protagonismo do espaço e por quais motivos as políticas públicas com adjetivação espacial são

fundamentalmente espaciais. Partindo das ideias de Milton Santos em seu esforço de construção de uma teoria do espaço, Steinberger (2006) afirma que existe um poder de determinação do espaço, afinal a partir da ideia de formação espacial se observa que o espaço tem um papel ativo na mediação entre forças externas e internas (SANTOS, 2004)⁹. De modo que a autora adverte que não existe sociedade a-espacial, afirmando que o espaço é um fato histórico que tem duplamente a característica de ser resultado e produtor (STEINBERGER, 2006).

Ana Fani Alessandri Carlos (2011), por sua vez, embasada nas explanações de Henri Lefebvre, que resguarda diferenças e aproximações teóricas e metodológicas de Santos (2006)¹⁰, também assevera que não existe sociedade a-espacial. Então, toda sociedade produz seu próprio espaço em diferentes tempos históricos condicionados pelo seu desenvolvimento técnico-científico. Esta autora propõe uma metageografia que redimensiona a análise geográfica enfocando os agentes responsáveis pela produção do espaço. Nesse sentido, as contradições estão nesses processos de produção sendo o espaço apenas produto deles.

Acerca das mediações entre natureza e sociedade, Steinberger (2006), calcada nas ideias de Santos (2004), afirma que a relação entre sociedade e natureza se dá mediante o trabalho, e que no processo de produção o homem está produzindo espaço, afinal o ato de produzir e produzir espaço são elementos indissociáveis (SANTOS, 2004). Segundo essa autora, aí está o ponto de conexão das ideias de Milton Santos com Henri Lefebvre, pois para este último as relações sociais de produção só passam a existir quando se espacializam, projetadas em um espaço, sem isto seriam apenas uma abstração em seu sentido puro. Por outro lado, o espaço é entendido como a categoria chave para expressar a relação sociedade-natureza por quebrar os dualismos existentes, devido a possibilidade de conciliar natureza e território a partir da mediação das técnicas, e assim abrindo caminho para a inserção do meio ambiente (STEINBERGER, 2006).

⁹ A autora cita a edição de 1978, no entanto, se está usando como parâmetro a publicada em 2004, que se realizou a leitura para a construção desta pesquisa.

¹⁰ As diferenças entre as teorias de Milton Santos e Henri Lefebvre se circunscrevem num primeiro momento no ponto de vista teórico-metodológico, onde o primeiro tem uma postura mais eclética incorporando em suas análises abordagens dialéticas até posturas mais existencialistas. Enquanto o segundo, Lefebvre, faz uso restritamente do método materialista histórico dialético em sua análise. Por fim, as distinções também estão presentes no foco de análise, Milton Santos privilegia o espaço produzido como foco de investigação, ao passo que Henri Lefebvre focaliza a produção do espaço. No entanto, também é prudente salientar que mesmo havendo distinções em alguns pontos esses autores se aproximam sendo possível assim estabelecer um diálogo.

Por fim, como resposta para suas indagações em relação à natureza espacial das noções de ambiental, territorial, regional, urbano e rural, Steinberger (2006, p. 9) afirma que a noção de territorial pode ser compreendida como “manifestação artificial ou social e como forma espacial” visto que há uma indissociabilidade entre sistemas de objetos e sistemas de ações, e os processos sociais só se realizam mediante as formas-conteúdos que estão expressas no território (SANTOS, 2006; STEINBERGER, 2006).

Partindo dessa reflexão da autora com base em Santos (2004; 2006), o espaço enquanto totalidade mantém integradas as diversas noções que são expressas a partir dos seus objetos geográficos e são formas-conteúdo, sendo até mesmo a natureza um objeto geográfico artificial a partir de sua apropriação parcial e total (basta lembrar a explanação feita em relação à ideia de paisagem em Milton Santos no tópico referente a discussão de território). Nesse sentido, fica evidente que as políticas públicas por si só são espaciais e que o espaço não tem um papel passivo durante o processo de elaboração das políticas públicas.

Ressalta-se que esta pesquisa opta pelo adjetivo territorial com vistas a possibilidade de reafirmar o conteúdo espacial das políticas públicas que irão ganhar tela de análise no 4º Capítulo. Conforme afirmação de Steinberger (2006), a questão entre territorial, ambiental, urbano e rural também são de cunho escalares, mas que encontram elo a partir do espaço.

Por sua vez, Costa (1996) afirma que as políticas territoriais são aquelas que tem em seu bojo uma concepção de espaço nacional e, que efetivamente, tenham estratégias de intervenção capazes de alterar a estrutural territorial. Mello-Théry (2011) também coloca que no âmbito das políticas públicas espaciais há a interlocução entre as dimensões territoriais e ambientais, e isto já sugere o que anteriormente foi dito em relação ao espaço ser uma totalidade que corresponde a todas essas dimensões e, portanto, é imprescindível que haja diálogos entre diversos níveis.

Mello-Théry (2011) apresenta em sua obra algumas reflexões particulares sobre as PPTs. A partir de uma extensa literatura, a autora crítica a incorporação das demandas ambientais com base na elaboração de normas e legislações pelo governo federal oriundas das pressões dos movimentos ambientalistas, isto porque, na perspectiva da autora, devido a criação do arcabouço jurídico, há uma perda substantiva do papel do Estado no planejamento, no desenvolvimento de estratégias e decisões pertinentes as novas questões que acontece em compasso com o desmonte das estruturas estatais que se aprofunda com a guinada neoliberal pós década de 1990.

Ressalta-se que após a Constituição de 1988, o Brasil entrou em um processo crescente de descentralização do poder estatal, no qual os estados e municípios ganharam mais poder de decisão na configuração do federalismo. No entanto, mesmo com tais avanços que poderiam sugerir uma maior eficácia do ponto de vista de elaboração e execução das PPTs, o que se registra é uma complexificação confusa desses processos. Mello-Théry (2011), com base em Costa (1996), explica que o novo pacto territorial poderia gerar a discussão de soluções para interesses gerais, mas o que houve foi a prevalência de interesses particulares em detrimento do interesse geral.

Por conseguinte, os papéis dos diversos agentes se tornaram confusos, como por exemplo as demandas trazidas pelos deputados federais que deveriam ser questões da escala nacional, mas as apresentadas são de cunho eminentemente locais. E no tocante ao planejamento houve a criação de diversos órgãos pelos entes federados realizando sobreposição de funções, aumentando as burocracias e dificultando as articulações entre as diferentes esferas estatais (MELLO-THÉRY, 2011).

A partir de uma outra ótica, Moraes (2005) adverte que o Brasil se constitui como um Estado Territorial e que devido a isso, o elo de coesão nacional está no território e não na ideia de um povo brasileiro. Devido a essa característica, este autor afirma que as políticas públicas se caracterizam como territoriais porque é o território que é alvo prioritário das políticas e não a população que os habita. Nesse sentido, fica patente que essas ações serão responsáveis pela valorização seletiva dos lugares no país. Assim, esse geógrafo sugere:

É possível estabelecer um zoneamento da ocupação territorial em função dos recursos naturais explorados, cada um com sua temporalidade própria, geralmente associadas às conjunturas do mercado internacional. As determinações externas atuam continuamente na história do Brasil, pois as economias periféricas são estruturalmente “áreas de ajuste”, que necessitam de tempos em tempos adequar sua produção às inovações empreendidas no centro do sistema mundial (MORAES, 2005, p. 140 e 141).

As ideias colocadas por Moraes (2005), de certo modo se alinham com aquelas postas por Mello-Théry (2011) referentes às mudanças que ocorrem na orientação das políticas públicas nacionais de acordo com as demandas que saem efetivamente dos países centrais do capitalismo. É perceptível ao longo da história do planejamento econômico e do ordenamento territorial no país, que as transformações que ocorrem são em resposta não só das reestruturações produtivas, mas também às crises cíclicas do capital que pedem ajustes e abandono de determinadas posturas do Estado que já não permitem a reprodução do capital e o aumento do lucro. Um exemplo sintomático dessa

proposição é a própria demanda por políticas ambientais mais rígidas que tem como resultado a criação de ministério específico para cuidar dessa temática. Ademais, a consolidação dessas demandas novas se dá com o Brasil tornando-se sede da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (MORAES, 2005). Ressalta-se que os interesses do capital não são homogêneos e as diferentes empresas buscam nichos de mercado para escoar seus produtos. Assim, depois de décadas de fortalecimento das legislações ambientais no Brasil, com vistas à uma imagem positiva de país para investidores estrangeiros, nos últimos anos, tem havido o desmonte dessas políticas com fortalecimento do uso de agrotóxicos e outros insumos agrícolas proibidos em outros países do mundo, bem como a diminuição de incentivos à preservação da floresta amazônica. Tal situação evidencia que as decisões políticas tomadas no país colocam em conflito diferentes interesses que ora saem vitoriosos e ora saem derrotados.

Assim, evidencia-se que o papel efetivo das políticas públicas territoriais são o ordenamento territorial, com a consequente normatização e regularização do seu uso e ocupação. Conforme sinaliza a Mello-Théry (2011, p. 39) “uma política de ordenamento representa um caminho de redução de pressões antrópicas sobre o meio ambiente”, de modo que o território para as PPTs é um elemento estratégico. Dentro dessa lógica, uma política pública territorial também é um conjunto de programas, planos e planejamento que visem cumprir os objetivos supracitados anteriormente.

Outrossim, a autora elenca os motivos que fazem pensar no ordenamento territorial brasileiro dentro da realidade atual. Inicialmente, se coloca o ordenamento como um tema integrante da própria Constituição Federal de 1988, que obriga a elaboração de planos nacionais e regionais voltados ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento econômico e social. No entanto, há dificuldades na efetivação destas diretrizes, em primeiro lugar devido à configuração do cenário político nacional onde governos ao assumirem uma gestão não dão continuidade aos projetos iniciados pela anterior, nesse sentido as PPTs não são ações de Estado, mas sim de Governos (MELLO-THÉRY, 2011).

Por outro lado, não se pode deixar de trazer à baila a questão “para quem o ordenamento territorial está a serviço?”. Já que na realidade brasileira poucos sabem a real função do território, além de não o enxergarem como um ente político que é. Nesse sentido, é necessário, no seio popular, o resgate da ideia do território como um bem de uso coletivo, visto que essa ação pode amenizar os conflitos territoriais e ambientais motivados pelos usos e ocupações diversos. Ademais, também se encontram em meio à

isso os entraves institucionais, afinal mesmo com as políticas se baseando na coesão social e na articulação das instituições do Estado, existem uma vastidão de projetos, leis, planos, instrumentos e dispositivos legais de intervenção que vinculados a interesses locais são geradoras de conflito, não cumprindo assim o papel de articulação. Apesar de constitucionalmente haver as atribuições dos entes federados bem delimitadas, ainda se faz necessário uma “compatibilização de políticas públicas, evitando os conflitos de competência, estratégias, diretrizes e prioridades” (MELLO-THÉRY, 2011, p. 43).

Outra questão que se soma à essa problemática é a criação de novas plataformas de institucionalidades a partir de 1988 que se tornam essenciais para uma política nacional de ordenamento territorial fortalecida. Nesse sentido, Mello-Théry (2011) argumenta que é necessário trabalhar com a possibilidade dos cenários em que o país estará nos próximos 20 anos a partir de uma definição clara do modelo de desenvolvimento que será adotado e suas consequências para organização do território. A partir do resgate do Estado como coordenador e planejador da federação, essa geógrafa pensa que é possível a construção de um projeto solidário aliado à sociedade, que possivelmente tome o território nacional enquanto totalidade e que integre os grandes conjuntos espaciais (ex: biomas, redes de cidades) e os espaços de interesse estratégico (ex: zonas de fronteiras).

Outro aspecto relevante colocado pela autora para se pensar o ordenamento territorial está na questão das escalas. Sugere-se que sejam tomadas três escalas principais: a nacional; a regional; e a local. A primeira, corresponde aos interesses nacionais, a um grande projeto que por sua vez origina as diretrizes necessárias para organização do território pautada em uma ótica de onde saímos para onde se quer chegar. Na escala regional se encontram as profundas transformações que são responsáveis por articular as propostas do âmbito nacional com os entes federativos. Assim, sustenta-se em uma visão que evite conflitos e que tenha a dimensão do planejamento como ação a partir da integração das diferentes dimensões, desde a econômica até a ambiental. E no contexto da escala local é se efetivam as políticas e objetivos, a resolução dos problemas e a participação popular.

Santos (2015) demonstra que o ordenamento territorial além de ser uma política também é considerada uma disciplina científica, uma técnica administrativa que compreende três fases que são complementares e mantêm relações entre si: diagnóstico, planejamento e gestão. Essas ideias complementam a discussão pautada até aqui, pois o diagnóstico realiza análises do território, assim como propõe os objetivos a serem alcançados. No tocante ao planejamento, este corresponde à construção e aprovação de

instrumentos que demarcam um parâmetro territorial a ser posto em prática. Por último, a gestão corresponde à mudança dos acordos em cenário, conforme estipula os dispositivos legais.

Como encaminhamento final desta seção é possível perceber que as PPTs são políticas espaciais que visam realizar uma ação do Poder Estatal com objetivos de condicionar os usos e ocupações do território, com o desígnio de valorização dos lugares e de resolução de conflitos de ordem socioambiental, o que dá a essa política o caráter de Ordenamento Territorial. Nesse sentido, qualquer plano, programa ou planejamento que tenha as funções anteriormente citadas se configura como uma PPT e estas são objetos de análise da presente pesquisa. Buscou-se então analisar documentos que elaboraram diretrizes para o uso e ocupação do litoral no Brasil, sobretudo no LNB a partir das AAE. Ademais, no último capítulo foram avaliados um plano e um programa que expressam uma orientação de política pública territorial calcado no desenvolvimento sustentável.

1.6 Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

Neste tópico se pretende apresentar as discussões fundamentais sobre a AAE, desde suas noções que envolvem uma gama de perspectivas, como também as suas aplicações no Brasil enquanto instrumento avaliativo de Políticas, Planos e Programas (PPPs).

Segundo Sánchez (2008), em períodos recentes o Brasil tem ampliado as práticas de AAE, muitas vezes como frutos de projetos que visam à implantação de infraestruturas e às explorações de recursos, como por exemplo o petróleo e o gás. Este mesmo autor, afirma que a AAE deve ser compreendida como uma nomenclatura que se dá a um conjunto de formas que avaliam os impactos das ações estratégicas empreendidas por projetos individuais: “Tipicamente, a AAE refere-se à avaliação das consequências ambientais de políticas, planos e programas (PPPs), em geral no âmbito de iniciativas governamentais, embora possa também ser aplicada em organizações privadas” (SÁNCHEZ, 2008, p. 1). Nessa perspectiva, a AAE não é uma prática exclusiva dos governos, pois está sendo aproveitada também pela iniciativa privada no processo de tomada de decisões em relação às ações ou projetos a serem executados.

O surgimento e a necessidade da aplicação de AAE se dá devido aos efeitos colaterais decorrentes das inúmeras políticas públicas de ordem macroeconômicas, setoriais, de transportes, infraestruturas, de inclusão social entre outras que alteram de forma significativa o território. Então, a AAE é uma estratégia que embasa as decisões

estratégicas e as orientam para redução e minimização dos danos socioambientais decorrentes (SÁNCHEZ, 2017).

Quando se trata da realidade brasileira referente a prática de AAE, Felix (2016, p. 27) afirma que foram alguns Projetos de Lei e algumas leis pontuais que inseriram a prática do AAE na legislação. No entanto, o cenário nacional carece de orientação e diretrizes técnicas “[...] que possam estabelecer base de referência para sua prática voluntária”.

Gabriela Felix (2016) relata como ocorreram as iniciativas brasileiras de AAE, situando tais iniciativas temporalmente a partir dos meados da década de 1990 e evidenciando que as AAE foram motivadas por agências internacionais. Nesse sentido, houve dois marcos que delimitam a sua ocorrência no país: o primeiro se deu a partir de projetos pontuais financiados por instituições estrangeiras para infraestrutura e desvinculados do Estado; o segundo, por sua vez, está correlacionado com as iniciativas dos entes federais e estaduais de forma voluntária para criar estruturas básicas para um sistema formal de AAE para o Brasil.

Sánchez (2017), sobre a história da AAE, evidencia que os debates se iniciaram em círculos acadêmicos e governamentais na década de 1990, e que posteriormente se torna um conceito familiar para uma gama de profissionais que tem interesse tanto na avaliação dos impactos, quanto na formulação de políticas públicas. Do ponto de vista da institucionalização, o autor relata que a primeira tentativa se deu no âmbito estadual em São Paulo, em 1994, sendo resultado de uma reforma e atualização nos processos de AIA efetuados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). Porém, como é afirmado pelo autor, não houve desenvolvimento dessa prática pela falta de apoio político.

No que tange à esfera federal, Sánchez (2017) assevera a recomendação do Ministério do Meio Ambiente da aplicação da AAE através de uma legislação. Houve a elaboração de seminários e cursos de capacitação sobre AAE dentro do Ministério, bem como a recomendação de sua aplicação no Plano Plurianual (PPA). A grande expansão em relação ao uso da AAE se deu por impulso do Tribunal de Contas da União (TCU) (acórdão 464/2004) que recomendou sua adoção na construção do PPA e nos planejamentos das políticas, planos e programas setoriais. Em termos legislativos, pode-se citar o Projeto de Lei 2072/2003, apresentado na Câmara dos Deputados que obriga as AAE nas PPPs (SÁNCHEZ, 2017).

Houve outras tentativas de articulação e vinculação obrigatória da execução do AAE por outros ministérios e na formulação de alguns planos e programas, mas estas

também não lograram sucesso. A única iniciativa que está em vigor atualmente no governo brasileiro está atrelada ao setor de gás e petróleo (SÁNCHEZ, 2017). Egler (2001) relata como surgem as necessidades de aplicação das AAE no mundo. Segundo ele, a partir do Ato da Política Nacional para o Meio Ambiente (*The National Environmental Policy Act – NEPA*), aprovado pelo Congresso Americano no final da década de 1960, se estabelece, em marcos legais, as relações entre as tomadas de decisões e as preocupações com o meio ambiente. Como resultado desta ação é realizada a criação das AIAs, amplamente adotado por diversos países e recorrentemente utilizados como referência prévia no planejamento, autorização e execução de determinados empreendimentos, com o objetivo de se considerar os impactos ambientais, sociais e naturais, sendo as AIAs instrumentos de legitimação formal de mediações e negociações.

No entanto, mesmo com avaliações que demonstram a efetividade do AIA e sua adequação para algumas situações, ainda assim as AIAs apresentaram deficiências consideráveis. O principal ponto de questionamento destacado é em relação a ocorrência do AIA, visto que é aplicado muito antes dos processos de planejamento e elaboração de um empreendimento. Nessa ótica há um desenvolvimento gradual das ideias que permeiam uma iniciativa que caminham desde as poucas informações, muito imprecisas, até as mais substanciais, mais precisas. Esse processo, na visão do autor, de certo modo contraria a AIA, já que “de acordo com seus princípios básicos, é usualmente considerada como um processo pelo qual uma ampla gama de opções deve ser estudadas de forma igualmente detalhada, até que uma opção possa ser feita após avaliação comparativa detalhada” (EGLER, 2001, p. 3).

Agra Filho (2002) relaciona as demandas que ocasionaram a elaboração da AAE como alternativa aos processos de AIAs: a) limitações em relação à aplicação da AIA (que fica restrita a projetos específicos cujas definições de diversos aspectos locacionais, tecnológicos e de investimentos foram definidos ainda no processo de elaboração das PPPs); b) aumento da necessidade de procedimentos que proporcionam integrações entre as considerações ambientais e o processo de planejamento que esteja comprometido com os princípios do desenvolvimento sustentável; c) insuficiência da aplicação da AIA frente à complexidade das decisões governamentais estratégicas.

Partidário (2007) afirma que o processo de AAE é mais eficiente em relação ao AIA devido ao seu caráter de integrar os objetivos ambientais o mais precoce possível durante os planejamentos e desenvolvimento das decisões estratégicas. Para essa autora, AAE

é um instrumento de avaliação de impactes de natureza estratégica cujo objectivo é facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de acção no quadro de um desenvolvimento sustentável. As estratégias de acção estão fortemente associadas à formulação de políticas, e são desenvolvidas no contexto de processos de planeamento e programação (PARTIDÁRIO, 2007, p. 9).

Acerca da insuficiência das AIAs, a autora apresenta as razões que justificam a incapacidade da AIA (que genericamente estão associadas às relações estabelecidas entre o momento das decisões estratégicas, onde muitas escapam do processo de avaliação) a certa subjetividade das decisões ou à sua natureza que inviabilizam a avaliação do AIA, já que este é pragmático e tecnocrático; e por fim os níveis de informações e conhecimento que estão associadas as decisões que não acompanham as exigências concretas e esperadas da AIA.

Assim, como mencionado acima, o AAE surge nos Estados Unidos durante 1970, e paulatinamente vai se sendo aplicado ao planeamento de projetos em outros países, a exemplo da Alemanha Ocidental, França e Austrália. Fischer (2007) afirma que a aplicação desse instrumento se deu de forma ocasional e não sistemática, e que posteriormente, organizações de ajuda internacional como os bancos de desenvolvimento e a Nações Unidas (ONU) a adotaram como política de avaliação, inclusive fornecendo treinamento e capacitação para os países em desenvolvimento na década de 1980 para que esses pudessem utilizar AAE nos seus contextos nacionais.

A AAE acaba por se tornar um importante instrumento de avaliação de projetos, planos e programas que considera não só os aspectos ambientais, mas também o conteúdo social, o que supõe a garantia que os instrumentos avaliados tenham uma noção de sustentabilidade como foco, desde os níveis mais altos da decisão até os estágios de cumprimento das suas ações (AGRA FILHO, 2002). Portanto, é mister pensar que AAE funciona como uma metodologia avaliativa que pressupõe a busca da eficácia das ações, tanto de um ponto de vista que considere os ganhos ambientais, quanto os sociais (SÁNCHEZ, 2008).

Aspecto importante para se destacar em relação a esse modelo avaliativo é a possibilidade de uma análise cumulativa. O AAE, a partir de uma abordagem que coloca em tela o planeamento regional (ou ordenamento territorial), permite que sejam avaliados os impactos de diferentes programas em um dado território, o que talvez não seria considerado dentro de uma abordagem mais individualizada ou com AIAs realizadas no bojo dos programas, planos e projetos de forma isolada. Conforme assinala Agra Filho (2002), ao se realizar uma análise sobre os impactos de um pequeno projeto dentro de

uma forma individual, estes poderiam ser considerados irrelevantes, mas colocados dentro de uma perspectiva da AAE de planejamento regional seria possível observar o efeito cumulativo e integrativo dessas quando comparadas com as AIAs. AAE não se trata de um “teste” que pode ser aplicado para legitimar ou aprovar alguma PPP, ou da checagem de suas consequências. Ela, na verdade, tem um poder de influenciar profundamente uma PPP levando o seu direcionamento para bases sustentáveis (SÁNCHEZ, 2017). No Quadro 1 estão ilustradas as funções que frequentemente estão associada à AAE.

Quadro 1: Funções da Avaliação Ambiental Estratégica

✓	Identificação e avaliação das consequências de uma decisão (estratégica) e de suas alternativas antes que ela possa ser tomada;
✓	Inserção da dimensão ambiental e dos pressupostos da sustentabilidade nos processos de tomada de decisões;
✓	Formalização, sistematização, documentação e informação de uma decisão (estratégica) a ser realizada;
✓	Criação de oportunidades de desenvolvimento que contribuam para a recuperação da qualidade ambiental, prevenção dos riscos e melhoria da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Fonte: Sánchez (2017).

Segundo Agra Filho (2002), o AAE permite a superação dos limites que são impostos pelas AIAs, além de propiciar a possibilidade de analisar as consequências das decisões estratégicas que estão sendo tomadas de forma efetiva. E não se configura como uma avaliação de simples aplicação, mas um modelo sistemático de avaliação que orienta as PPPs a estarem calcadas em pressupostos sustentáveis (SÁNCHEZ, 2017).

Egler (2001), em sua revisão de literatura em relação às aplicações da AAE, evidencia que as experiências do uso desse instrumento estão situadas em diversas escalas que vão desde a local até a nacional, e no bojo dessa discussão é apontado as principais ações que podem ser submetidas a uma avaliação:

- 1) PPPs setoriais (e.g. energia e transporte); 2) PPPs relacionados com o uso do território, o qual cobre todas as atividades a serem implementadas em uma determinada área e; 3) políticas ou ações que não necessariamente se implementam por meio de projetos, mas que podem ter impactos ambientais significativos (e.g. política de incentivos ou de créditos) (EGLER, 2001, p. 3).

O autor também retoma as potencialidades do uso da AAE, mostrando também as deficiências deixadas pela AIA que abrem margem para uma atuação mais consistente do primeiro modelo. Na perspectiva deste autor, a natureza reativa e a consideração apenas

dos impactos diretos realizados pelo empreendimento, fazem com que a AAE se apresente já como uma realidade de uso prático para gestores, técnicos e instituições em geral.

Sánchez (2008, p. 7) afirma que existem métodos e procedimentos diversos para uma AAE de acordo ao enfoque que é utilizado. No entanto, ressalta que as mais usadas atualmente são oriundas de

duas grandes escolas, uma que entende a AAE como uma extensão da AIA de projetos – e, por conseguinte, emprega métodos e procedimentos semelhantes – e outra que vê a AAE como um exercício de planejamento que expande seus horizontes para incorporar questões relativas à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

Nesse ensejo, a primeira é conhecida como uma abordagem reativa pois se debruça sobre uma PPP, buscando avaliá-la e propor ajustes, tendo assim sua capacidade de influenciar decisões muito baixa. Já a segunda é calcada em uma lógica de planejamento em que são propostos objetivos e as medidas necessárias para alcançá-los, a centralidade aí está nos problemas que fundamentam a necessidade de uma AAE e não nas ações ou propostas como resoluções (SÁNCHEZ, 2008; PARTIDÁRIO, 2007).

Na obra de Fischer (2007), é possível encontrar um quadro comparativo das diferenças entre AIA e AAE. Ao levar-se em consideração os aspectos relativos ao âmbito da decisão, os tipos de dados, o rigor da análise, a escala de tempo, a natureza da ação e a escala dos impactos é possível também listar diferenças que refletem substancialmente nos resultados que serão obtidos da aplicação de um ao outro. Nesse sentido, o que é importante ressaltar são as diferentes aplicações práticas, mas que devido as características próprias da AAE, se tem uma aplicação mais ampla com várias alternativas para resolução das questões que são postas.

Fica patente que o objetivo da AAE é fornecer subsídios para uma tomada de decisão mais eficiente e eficaz pautada em desenvolvimento sustentável e governança, e conforme afirmado por Fischer (2007), de forma substantiva está focada em problemas e alternativas que devem ser consideradas na elaboração de uma PPP.

Considera-se, com base na ótica de Egler (2001), que as AAE também podem ser aplicadas na avaliação das PPTs, afinal essas estão vinculadas às formas de uso e ocupação de um território. Nesse sentido, a AAE potencializa alternativas e diagnostica problemas que devem ser considerados na elaboração e execução de uma PPT.

Por outro lado, destaca-se que em um mundo cada vez mais globalizado se faz necessário pensar sobre as decisões estratégicas tanto do ponto de vista dos conflitos sociais, quanto ambientais, e, ademais, é importante ter um raciocínio escalar no momento de proposições de políticas para se considerar as dimensões dos impactos das ações. Desta

maneira, trata-se de um instrumento analítico que supera as visões economicista do planejamento, que acaba por subrepresentar outras demandas que emanam da sociedade (FISCHER, 2007), assim como apresenta preocupações com o cenário ambiental, uma possibilidade de integração entre diversas escalas. Com ações estratégicas e visionárias, seu uso se torna imprescindível e urgente, de forma sistemática, na agenda das instituições públicas e privadas.

CAPÍTULO 2: BREVE APRESENTAÇÃO GEOGRÁFICA DA ÁREA DE PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1 Litoral Norte da Bahia: Apresentação geográfica

O LNB (Mapa 1) corresponde, nessa pesquisa, à Zona turística da Costa dos Coqueiros que é resultado de um processo de descentralização territorial do turismo visando o desenvolvimento socioeconômico da região que sofria com a ausência de dinamismo econômico. Destaca-se que a região contempla os municípios de Camaçari, Conde, Entre Rios, Esplanada, Itanagra, Jandaíra, Lauro de Freitas e Mata de São João (BAHIA, 2011).

Com base nos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi possível a construção de dois quadros (Quadro 2 e Quadro 3) que sintetizam algumas informações básicas sobre as características dos entes municipais do LNB na perspectiva de criar um perfil socioeconômico da região estudada a partir dos indicadores de população, escolaridade, Produto Interno Bruto (PIB) per capita, taxa da população ocupada (pessoas que tinham trabalho formal durante a consulta), e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A partir desses dados, faz-se nesse tópico uma contextualização da região e uma síntese dos processos socioespaciais vivenciadas ao longo da sua formação territorial. No terceiro capítulo esse panorama é retomado para discutir as transformações socioespaciais na região à luz dos meios geográficos proposto por Milton Santos (2006).

Quadro 2: Dados referentes a população e escolaridade no LNB (2010)

Municípios do Litoral Norte da Bahia	População (2010)	Escolaridade		
		Pessoas de 25 anos ou mais de idade sem instrução e fundamental incompleto (2010)	Pessoas de 25 anos ou mais de idade com Fundamental completo e médio incompleto (2010)	Pessoas de 25 anos ou mais de idade com Médio completo e superior incompleto (2010)
Camaçari	242.970	60.880	21.302	43.811
Conde	23.620	8.167	1.059	1.384
Entre Rios	39.872	12.716	2.774	3.668
Esplanada	32.802	11.463	1.277	2.926
Itanagra	7.598	2.683	322	495
Jandaíra	10.331	3.846	342	555
Lauro de Freitas	163.449	33.240	13.741	33.904
Mata de São João	40.183	11.668	2.931	6.728

Fonte: IBGE (2010).

Com base nos dados apresentados no Quadro 2, se pode constatar em termos populacionais para os municípios do LNB é que a região é composta por dois municípios que estão na RMS (Lauro de Freitas e Camaçari), e apresentam um elevado contingente populacional. O terceiro município mais populoso é Mata de São João que, de acordo com o censo de 2010, apresentava 40.183 habitantes. Ressalta-se que esse município apresenta um processo consolidação das atividades turísticas com a presença de diversos equipamentos voltados para essa atividade (GOMES SOBRINHO, 2013; SANTOS, 2019). Os demais municípios da região tem uma população inferior a 40 mil habitantes, com destaque para Itanagra que à época do censo não contava nem com 10 mil munícipes. Assim, fica patente que a região é composta majoritariamente por cidades médias e pequenas com baixa diversidade econômica.

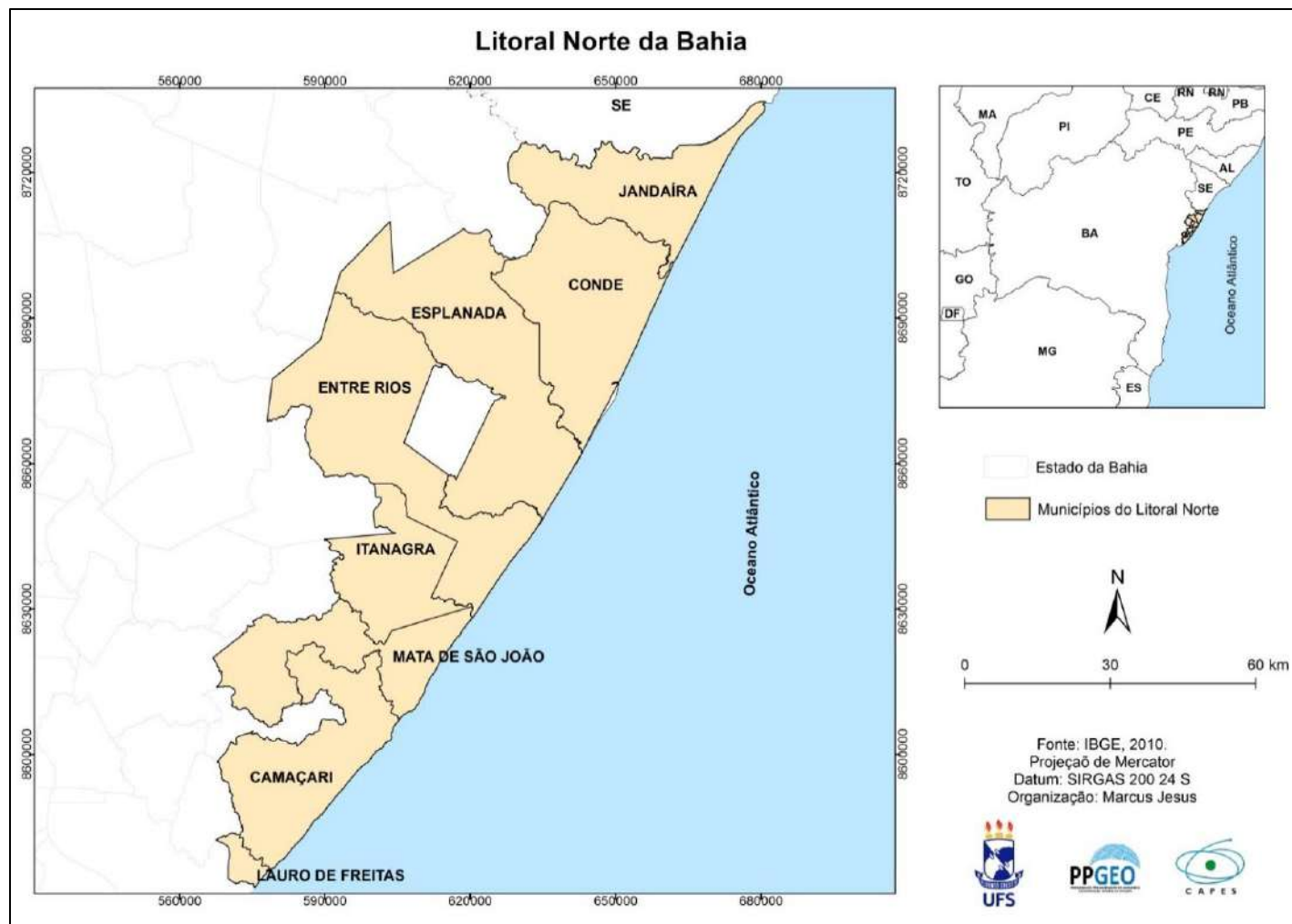
No que tange à escolaridade na região, é possível verificar no Quadro 2 que Jandaíra, Conde, Esplanada, Entre Rios, Mata de São João e Itanagra possuem dentre os seus habitantes quase um terço ou mais da população com o ensino fundamental incompleto. Esse cenário revela que mesmo com as transformações socioespaciais que aconteceram na segunda metade do século XX, analisadas neste trabalho, pode se inferir que existem problemas na oferta de educação básica para adultos e jovens a partir dos dados extraídos em 2010. Ademais, a baixa escolaridade evidencia a dificuldade de acesso à mão de obra qualificada nesses municípios para suprir as possíveis demandas advindas de atividades econômicas que se instalem nos municípios o que pode diminuir o interesse de empresas e empreendimentos de se instalar devido à baixa capacitação de pessoal, a cargo das empresas.

Quadro 3: Dados referentes ao PIB per capita (2010), taxa de população ocupada (2010) e IDH (2018)

Municípios do Litoral Norte da Bahia	PIB per capita do município em R\$ (2018)	Taxa da população ocupada (2018) (%)	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (2010)
Camaçari	81.105,66	26,6	0,694 médio
Conde	10.604,67	7,7	0,560 médio
Entre Rios	13.407,68	11,0	0,615 médio
Esplanada	17.024,93	13,0	0,589 médio
Itanagra	10.298,85	9,8	0,584 médio
Jandaíra	11.335,37	8,3	0,550 baixo
Lauro de Freitas	33.059,94	61,9	0,754 alto
Mata de São João	24.684,00	32,4	0,668 médio

Fonte: IBGE (2010 e 2018).

Mapa 1: Delimitação de área de estudo no Litoral Norte da Bahia



Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2020).

Os parâmetros para classificação do IDH (Quadro 3) são definidos em níveis e foram extraídos do relatório de Desenvolvimento Humano de 2019 elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Esses níveis são representados das seguintes formas: muito alto (0,800 a 1,000); alto (0,700 a 0,799); médio (0,555 a 0,699); e baixo (0,350 a 0,554) (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019). Diante disso se tem no Quadro 3: Lauro de Freitas (IDH alto); Jandaíra (IDH baixo); e os demais entes municipais com dados que os alocam em IDH médios.

Ao se olhar o IDH em contraste com os dados de PIB per capita e a Taxa da população ocupada (Quadro 3), ainda compreendendo que as informações não se referem ao mesmo ano base, é possível compreender o motivo de Lauro de Freitas conter um IDH alto em face dos demais terem médio e Jandaíra baixo. O percentual da população que está ocupada no município de Lauro de Freitas chega a 61,9%, pode-se imaginar que na década anterior (2000 – 2011) marcada pelo crescimento da economia brasileira (taxa anual de 3,7%)¹¹ esse dado poderia ser superior o que se favorece um IDH alto. Ademais, vale ressaltar que Lauro de Freitas integra a RMS e vivencia um processo de conurbação intensa com a capital. O caso de Jandaíra é oposto ao citado anteriormente, já que este é o ente municipal da região mais distante da capital, pois se situa na divisa com o estado de Sergipe, e registra uma baixa taxa de ocupação da sua população (8,3%) junto com os demais municípios (excetuando Lauro de Freitas).

No que concerne às taxas de população ocupada, como mencionado acima, há destaque para o município de Lauro de Freitas, enquanto o ente municipal que abriga o Polo Petroquímico, Camaçari, tem um percentual baixo de 26,6%, o que surpreende devido a existência de um complexo industrial do município de modo que Camaçari é o terceiro colocado entre os municípios no que concerne à taxa de ocupação ficando atrás de Mata de São João, que ocupa o segundo lugar devido à força das atividades turísticas do município, especialmente em Praia do Forte. No tocante aos demais municípios, todos apresentam menos de 15% dos seus habitantes trabalhando durante a consulta realizada pelo IBGE.

¹¹ ABDALA, Vitor. Economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 3,7% entre 2000 e 2011. Agência Brasil. 2015. Disponível em: <

A coluna que traz o PIB per capita revela a grande desigualdade que marca o contexto regional, na medida em que a diferença entre o PIB *per capita* de Camaçari - município que ocupa a primeira colocação na região - e de Itanagra é de R\$ 70.806,81. Fica patente que os municípios de Camaçari, Lauro de Freitas e Mata de São João tem poder de consumo muito superior aos dos demais municípios da região. Evidencia-se que a região é marcada por uma baixo PIB per capita aliado a uma baixa taxa de ocupação. Ou seja, a maioria dos municípios tem seus habitantes com um baixo potencial de consumo e com poucos trabalhando no mercado formal.

Como complemento do exposto acima, faz-se necessário compreender o processo de configuração da região administrativa aqui definida como LNB. A síntese apresentada nos próximos parágrafos tem o objetivo de situar o leitor sobre as dinâmicas que são responsáveis pela existência dos dados anteriormente apresentados.

A formação territorial do LNB se inicia a partir da ocupação do território por antigos povos nativos (Tupis, Tupinambás e Massarandupió) (GOMES SOBRINHO, 2013). Algumas tribos indígenas viviam nas terras em momentos anteriores ao estabelecimento de assentamentos portugueses que remontam ao século XVI, quando se inicia o período de colonização do Brasil. A partir da chegada dos europeus, sobretudo lusitanos, essas terras são doadas em forma de sesmaria para Garcia D'Ávila, responsável por ocupar e desenvolver atividades econômicas (FREIRE, 1998).

As terras sob a tutela de Garcia D'Ávila eram consideradas pertencentes a uma das maiores sesmarias do mundo. É importante lembrar que o regime de sesmarias se pautava na doação de terras pela Coroa Portuguesa como forma para incentivar a ocupação e garantir a integridade territorial das colônias (ABREU, 1997). Com a chegada do referido donatário foram inseridas na região atividades vinculadas à criação extensiva de gado, que, durante muito tempo, funcionou como economia complementar à forte produção açucareira realizada no Recôncavo Baiano. Essa complementaridade residia principalmente no fornecimento de carne bovina e seus derivados para povoados e para a recém-criada cidade do Salvador. Outra atividade econômica inserida à época foi a exploração da cultura de coco-da-baía trazida da Ásia por D'Ávila que assistiu a uma grande expansão após o declínio da cana-de-açúcar no século XIX e que permanece até os dias atuais (GOMES SOBRINHO, 2013).

Pode-se destacar que nos primeiros momentos de colonização das terras brasileiras, o LNB ficou fortemente atrelado a uma economia pautada, sobretudo, na pecuária, que não tinha destaque na balança comercial instituída entre a metrópole e a

colônia. Sendo, pois uma atividade econômica importante em âmbito regional, no seio da própria colônia, ao fornecer mercadorias que compunham os hábitos alimentares dos colonos.

Moreira (2014) colabora na análise da formação espacial brasileira situando esse processo a partir da constituição de três vetores territoriais que se constituíram durante a colonização: as bandeiras; a catequese jesuítica; e a expansão do gado. Estes vetores geográficos se consolidaram no século XVIII e são essenciais para a compreensão da formação espacial que se conhece hoje. Nesse sentido, pode-se associar o LNB com o terceiro vetor, ligado à pecuária bovina. Vale ressaltar que o referido autor reconstrói o momento de transição de uma economia regional para uma divisão territorial pautada no desenvolvimento desigual-combinado a partir do momento de industrialização do país de modo que a instalação de indústrias só seria verificada na região ao final do século XX. O declínio político e econômico da família García D'Ávila se deu no final do século XIX e resultou nas subdivisões da sesmaria entre os seus herdeiros. Tal questão levou a venda das terras e sua aquisição por Sigisfried Schindler, prussiano naturalizado norte americano. Este latifundiário inicia um novo ciclo econômico dentro do LNB relacionado ao extrativismo vegetal através da exploração da piaçava e do látex oriundo da mangaba.

Ainda com as mudanças pontuais nas atividades econômicas realizadas nas fontes de energia, as heranças do período colonial permanecem marcando a paisagem, como por exemplo, na concentração de terra e renda. Por outro lado, do ponto de vista material e como “rugosidades”, se verifica a presença de edifícios de importante valor histórico como engenhos e casas de antigas fazendas, igrejas, e pequenas povoações onde residem grandes parte da população, composta basicamente por pescadores, marisqueiros, artesões e pequenos lavradores que praticam agricultura familiar (SOUZA, 2009). Na década de 1920, Schindler acabou por vender as suas terras para a companhia britânica *British and Brazilian Rubber Planters & Manufacturers LTDA*, que mantinhaas atividades extrativistas (VALVERDE, 2007).

Com a falência da companhia anteriormente citada, as terras que chegavam a aproximadamente 80.000 hectares ocupando cerca de 40 km do litoral para o interior e 20 km ao longo do litoral em direção a divisa com estado de Sergipe, fica sob tutela do Banco de Londres que a vende, em 1949, para a Companhia Noberto Odebrecht por um valor simbólico (VALVERDE, 2007). Essas terras como propriedade da Odebrecht ficam paradas por meio século.

A professora Gomes Sobrinho (2013) realiza a análise da formação territorial do LNB aproximando processos e períodos de transformações da teoria dos meios geográficos elaboradas por Milton Santos (2008) e Santos e Silveira (2006). Segundo Gomes Sobrinho (2013), até o terceiro quartel do século XIX, a região é marcada por uma paisagem natural com poucas modificações significativas configurando os chamados tempos lentos. Só a partir da implantação do Polo Petroquímico de Camaçari, na década de 1970, é que se observa uma maior dinamização econômica, assim como uma aceleração na urbanização. Nesse momento se observa uma passagem para o estabelecimento de um meio técnico. Esse processo de industrialização é resultado do movimento de desconcentração das indústrias na antiga região concentrada que abarca principalmente o estado de São Paulo.

Como se vê, o povoamento na região se deu de maneira rarefeita e lenta durante vários séculos, e esse padrão de ocupação territorial consistiu na produção de núcleos urbanos em entroncamentos ferro-rodoviários e muito pontualmente ao longo do extenso litoral através da presença de vilas de pescadores. As transformações espaciais significativas começam a se processar através da implantação de atividades econômicas modernizadoras como a inclusão na Região de Produção da Petrobras e a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari, em 1978. Essa nova realidade territorial impulsionou a urbanização com demandas por residências e serviços por parte da mão de obra que passou a residir nos municípios do LNB. Houve também a implementação de eixos viários, a exemplo da Linha Verde e Estrada do Coco, com a consequente valorização das terras ainda concentradas nas mãos de grandes latifundiários (SILVA et al., 2008).

Gomes Sobrinho (2010) destaca que tais transformações modificaram substantivamente a organização social, o uso e a ocupação do solo, evidenciando dois vetores responsáveis por esses processos, cada um obedecendo à lógicas próprias. O primeiro vetor é o processo de metropolização de Salvador que está atrelado ao crescimento urbano e ao *boom* imobiliário, aliado também à expansão do Polo Petroquímico; o segundo vetor é o que se pode sinalizar que segue em expansão até os dias atuais e que corresponde à produção e organização do espaço pelo capital internacional do turismo e mercado imobiliário associado ao Estado (GOMES SOBRINHO, 2013; SILVA et al., 2011).

Assim, com as ações do capital associadas ao Estado, em suas diversas esferas, desde a municipal até a federal, observa-se a saída da região de uma letargia econômica para uma economia pautada nas atividades industriais, concentradas no município de

Camaçari, e nas turísticas que ocupam os outros municípios, especialmente Mata de São João.

A diferença entre as atividades turísticas nos municípios estão relacionadas ao porte dos equipamentos ao longo dos municípios, de modo que aqueles mais próximos da divisa com o estado de Sergipe serão de médio e pequeno porte enquanto os mais próximos de Camaçari terão equipamentos considerados de médio e grande porte. Esta atividade se expande principalmente através da territorialização de empreendimentos do ramo turístico nas praias, assim como a partir da construção de moradias permanentes ou destinadas a segunda residência e veraneio, principalmente durante períodos de alta estação, o verão (SILVA et al., 2008; 2011).

Priscila Santos (2019), ao tratar do planejamento territorial que gera um processo de turistificação no litoral nordestino, revela que a atividade turística de sol e praia aparece como um propulsor de desenvolvimento capaz de auxiliar à redução das desigualdades regionais existentes no país. A autora ao ao remontar à formação socioespacial da região traz uma leitura com base em Dantas (2009) e Albuquerque Júnior (2001) sobre o processo de construção do imaginário simbólico nordestino. Assim, evidenciando o poder do discurso da seca como tragédia para obtenção de investimentos do governo federal, até se tornar uma virtualidade a ser aproveitada na elaboração do “Nordeste paradisíaco do turismo” (SANTOS, 2019, p. 114). Nesse ensejo, através de uma organização do turismo como indústria, o Estado impulsiona essa atividade através de políticas públicas e fiscais na região com programas como o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste I e II (PRODETUR/NE).

O LNB passa então a integrar o PRODETUR/NE I e II, que correspondeu à um conjunto de ações organizadas entre o governo federal, os estados e que contou com a participação do capital financeiro oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (PEREIRA, 2014). Tal programa funcionou sob a égide da urbanização do litoral associada a uma agenda de potencialização do turismo, o que sugere uma seletividade espacial das ações a partir dos interesses comerciais.

Logo, a inserção do turismo na região e a sua transformação em território alvo do programa citado, fez surgir o Polo Costa dos Coqueiros, e ela passa a ser transformada em benefício das atividades turísticas que objetivavam o seu desenvolvimento. Isto porque seu potencial natural e cultural indicam o caminho através do turismo que, por natureza apresenta uma característica de valorização de elementos diferenciados do espaço e capazes de criar renda monopolista (HARVEY, 2005). Diante disso, se constata

que há uma produção do espaço intrarregional pautada em duas atividades básicas: a industrial, voltada para o ramo petroquímico, e o turístico, voltado para a construção de hotéis, de casa enquanto segunda residência e de imobiliário turístico.

No entanto, ressalta-se que tais atividades estão espacialmente concentradas em poucos municípios de modo que, mesmo que visassem diminuir as desigualdades regionais, funcionam como catalisadoras de desigualdades socioespaciais, assim como de um processo de urbanização desigual. Magalhães (2016) evidencia em seu trabalho a fragmentação e segregação socioespacial resultante dos processos de expansão das atividades turísticas e imobiliárias na região, o que reforça que as populações nativas não são assistidas pelas ações que visam desenvolver o território e integrá-lo economicamente aos circuitos capitalistas modernos.

2.2 O caminho para o método

Inicialmente, antes de trazer reflexões sobre os procedimentos metodológicos norteadores da pesquisa, destaca-se as ideias de Paul Feyerabend (1977). Em seu ensaio, *Contra o Método*, o autor esclarece que a ciência é uma aventura que guarda na sua essência a anarquia devido aos seus resultados e progressos. O autor sustenta esse argumento a partir da verificação da história da ciência, notando que os avanços que foram realizados não respeitaram as fronteiras impostas pelos métodos e metodologias utilizadas. Para Feyerabend (1977), os limites impostos pelos padrões universais da ciência e filosofia da ciência impedem que o homem realize seu potencial de compreensão dos segredos da natureza.

Assim, ressalta-se a importância desse pensamento para a metodologia da pesquisa, pois o método e metodologia não são camisas de força no processo de investigação, afinal compreende-se, junto à Feyerabend (1977), que a ultrapassagem dos limites e regras metodológicas é necessária para o progresso científico. Esse pensador nos assevera que os métodos são apenas uma forma de verificação da realidade e que nenhum método traz respostas definitivas aos problemas elaborados na pesquisa.

Segundo leituras realizadas a partir de Antonio Carlos Gil (2008), entende-se que a natureza da empresa desta investigação é explicativa, porque intenta identificar os elementos que são determinantes ou/e que contribuem para a existência de um determinado fenômeno. Gil (2008) lança considerações atestando que esse é o tipo de pesquisa que traz avanços científicos devido a busca por respostas da ocorrência das

coisas, tendo relativa complexidade por sua audácia científica. Assim sendo, este trabalho se situa na linha explicativa devido as suas características investigativas.

Destaca-se o uso do método dialético como fundamento dessa pesquisa. Sposito (2004) afirma que em geral os trabalhos com a dialética são caracterizados por uma veia crítica da “realidade por sua concretude e pelo fato de mostrarem as contradições existentes no objeto pesquisado” (SPOSITO, 2004, p. 47).

Salvador (2012), por sua vez, destaca que tal método trabalha com os processos e não com os fatalismos, se realizando a partir da articulação de pares dialéticos (pobreza e riqueza, mercado e Estado, forma e conteúdo), tendo a capacidade de confrontar os dados obtidos em fontes secundárias com a realidade através das saídas a campo.

Nesse sentido, o método dialético permite explorar as contradições presentes no objeto de investigação, assim como se apresenta como outra abordagem em relação as já realizadas sobre a temática em tela, conforme explicitado anteriormente (MAGALHÃES, 2016; SILVA et al., 2008a; 2009).

É importante destacar que o método dialético implica na utilização da lógica dialética que se diferencia da lógica formal. A primeira reconhece as relações instituídas entre forma e conteúdo e preconiza não apenas a explicação das contradições, mas as correlações estabelecidas entre elas e também indica as conexões entre o singular e o universal a partir das mediações realizadas pelas particularidades (SILVA 2019; LEFEBVRE, 1991). Enquanto a segunda, a lógica formal, apresenta grandes chances de se prender à forma, ignorando o conteúdo e as relações importantes que se estabelecem na relação forma-conteúdo, e por isso não dá conta, por assim dizer, das contradições e articulações (LEFEBVRE, 1991).

Milton Santos (2006) reconhece a dialética como traço fundamental das relações que se estabelecem entre o espaço e a sociedade de modo que é possível identificar pontos de convergência entre esse autor e Henri Lefebvre, apesar de serem autores de filiação teórica distintas. Destaca-se que a dialética é o norte da pesquisa devido ao próprio escopo analítico elaborado por Santos (2004; 2006) que pressupõe articulação entre vários conceitos e categorias geográficas.

A investigação da problemática aqui proposta é realizada com base na operacionalização dos conceitos elaborados por Milton Santos em sua trajetória intelectual, assim como nos fundamentos de análise da AAE proposta por Maria do Rosário Partidário (2007) na avaliação das PPTs. Partem-se dos conceitos, categorias, aspectos teóricos e metodológicos elaborados na obra de Santos, principalmente nos

seguintes livros: *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (2006) e *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica* (2004), para formulação das periodizações referentes aos diferentes períodos técnicos no LNB, assim como compreensão da forma como o território é usado. No tocante à AAE, o guia produzido pela professora Partidário (2007) apresenta diretrizes essenciais para realização da avaliação, e irá ser detalhado no tópico a seguir.

2.3 O roteiro para os procedimentos metodológicos

Heloisa Martins (2004, p. 293) afirma que as metodologias correspondem ao “tipo de problema colocado e dos objetivos da pesquisa”. Nessa perspectiva os procedimentos metodológicos devem ser elaborados de maneira que seja possível alcançar os objetivos propostos na pesquisa ao longo de sua execução, assim como a solução para as perguntas feitas através da problemática.

Boni e Quaresma (2005), ao refletirem sobre os dados de pesquisa compreendem que eles podem ser de dois tipos: dados objetivos e subjetivos. O primeiro trata-se daqueles obtidos em fontes secundárias como censos e estatísticas. Já os segundos são os coletados a partir das entrevistas por se tratarem de percepções, atitudes e valores em relação a uma determinada situação ou questão proposta. No tocante a este aspecto, a presente pesquisa apresentou a coleta de dados objetivos a partir de buscas no IBGE e nos instrumentos analisados.

Acerca dos dados, foi feito o levantamento de informações referentes aos municípios que compõe o LNB através do acesso do banco de dados disponibilizado pelo IBGE através da plataforma *Cidades@*. Com base nessas consultas tornou-se possível a construção de quadros que apresentaram dados das seguintes características: população; escolaridade; PIB per capita; taxa da população ocupada; e o IDH. Para os dois primeiros elementos e o IDH, o ano base são o de 2010. No caso dos demais, é o ano de 2018. Formulou-se a escolaridade agregando os dados das tabelas que retratam a formação de pessoas com 25 anos ou mais idade disponibilizadas pelo IBGE. Nesse sentido, considerou-se como parâmetro as informações que constam até o nível médio e superior incompleto como limite, por compreender que essas referências apresentam o cenário da formação educacional dos habitantes da região.

A consulta ao site da Secretaria do Turismo do Estado da Bahia possibilitou a extração dados relacionados aos investimentos privados que foram previstos até 2015 para o LNB. Partindo-se dessas informações foi construído o Quadro 7 que está presente

no terceiro capítulo e que permite a articulação das ideias. A primeira etapa da pesquisa consistiu num amplo levantamento bibliográfico em bibliotecas, em portais de periódicos, banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), e em sites com bancos de artigos. Essa ação permaneceu sendo feita durante todo o processo de elaboração da dissertação devido ao grande volume de informações e materiais que são gerados acerca da temática de pesquisa. Essa atividade subsidiou a construção de um amplo referencial teórico capaz de fomentar a discussão sobre as categorias centrais e os conceitos que são utilizados durante o processo de investigação, assim como serviu de fundamento para o trato dos materiais e dados sistematizados, o que por fim auxiliou na construção da periodização dos meios geográficos no LNB.

Foi realizado também um levantamento de dispositivos legais, relatórios, planos, projetos e documentos em geral que versassem sobre o planejamento estratégico para o LNB (Costa dos Coqueiros) em sites governamentais da esfera estadual, municipal e federal.

Foram elaborados mapas temáticos que sistematizam informações retiradas das publicações consultadas durante a realização da investigação. Essas construções cartográficas permitiram a ilustração e síntese de diversos dados levantados na bibliografia, principalmente aqueles relacionados aos processos de formação territorial do LNB.

Houve a construção da periodização como forma sistemática de análise das sucessões e coexistências temporais dos eventos delineadores das transformações socioespaciais ocorridas no LNB, assim como a sucessão entre os diferentes meios geográficos (SANTOS, 2006; SANTOS; SILVEIRA, 2006). As imagens que compõe os capítulos 3 e 4 para exemplificar alguns elementos das análises foram feitas a partir de registros de campo anteriores a execução da pesquisa e compõe o acervo pessoal do autor.

Lobato Corrêa (2018, p. 31) esclarece que a periodização deve ser entendida como uma construção intelectual “na qual o pesquisador define e torna inteligível os tempos históricos de dada sociedade em seu movimento”. Destarte, cabe ao pesquisador identificar esses períodos através dos eventos, percebendo as homogeneidades internas inerentes a cada período, assim como as heterogeneidades que distinguem um período do outro e a duração diferente de cada um.

Corrêa (2018) chama também a atenção para as múltiplas periodizações de acordo com as instâncias da sociedade que está se analisando, e que deste modo é necessário

perceber as nuances e as diferenças entre si, pois os tempos não são os mesmos. Nesse caso, o tempo é de interesse do geógrafo e está expresso na percepção dos eventos no espaço, e conforme Corrêa (2018), já foi rechaçada a ideia de que a geografia se atém unicamente ao presente, enquanto a história cuida do passado. Por outro lado, é importante lembrar que no bojo desta pesquisa a própria noção de evento se realiza enquanto tempo, sendo a técnica o objeto capaz de unir tempo e espaço através da sua implantação.

Nesse contexto, a construção da periodização ajudou a compreender as ações dos agentes públicos e privados dentro dos contextos de sucessões e coexistências, estabelecendo assim correlações dialéticas entre os sistemas de ações e sistemas de objetos no processo de transformações socioespaciais ocorridas no LNB (SANTOS, 2006).

A partir do procedimento de levantamento bibliográfico anteriormente mencionado foi possível acessar documentos relevantes sobre as PPTs do LNB em sites de instituições do poder público, como a página virtual da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA). Nesta página encontrou-se os seguintes documentos de ordenamento territorial: (1) *Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado Numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia* (2003); e (2) *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial das Povoações da Apa do Litoral Norte do estado da Bahia* (2005). Devido ao contexto de pandemia de COVID – 19 que afetou o segundo ano de execução da pesquisa, não foi possível consultar outros documentos, haja vista que a visita a acervos estava suspensa. Por isso, a investigação focou nesses dois instrumentos.

Esses documentos foram analisados com base em três elementos (Quadro 4, Quadro 5 e Quadro 6) – a avaliação portanto se divide em três partes: uma de aspectos mais gerais elaborada pelo autor desse trabalho e outras duas com ênfase nos parâmetros de Partidário (2007) – que trazem explicitamente questões que relativas a uma análise de AAE. Com base na metodologia elaborada no Quadro 4, a preocupação foi a de realizar uma abordagem crítica dos documentos tentando identificar e evidenciar as suas principais características. A inspiração para elaboração desse quadro veio da publicação de Sánchez (2008) e do *Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica* (2007) elaborado pela professora Maria do Rosário Partidário – professora portuguesa com vasta experiência em pesquisas sobre avaliação estratégica para promoção da

sustentabilidade –. Assim, a metodologia foi desenvolvida, principalmente, com base nas ideias presentes no *Guia* para a avaliação das PPTs.

Quadro 4: Metodologia de avaliação das políticas públicas territoriais do Litoral Norte da Bahia

Pressupostos teóricos	Aspectos que fundamentam os principais conceitos que norteiam a proposição da política pública territorial (desenvolvimento, meio ambiente, sustentabilidade, zona costeira, entre outros).
Abrangência territorial	A extensão territorial de abrangência da PPT e quais ecossistemas ambientais engloba.
Aspectos metodológicos	Quais as metodologias desenvolvidas para sua elaboração.
Objetivos	Os objetivos que se pretendem alcançar a partir das ações propostas.
Viabilidade da proposta	A temporalidade de execução das proposições.
Cenários e diagnósticos	Diagnósticos elaborados para a proposição de ações, e cenários futuros.
Fatores	Os elementos que motivaram a elaboração da política pública territorial.
Nível de participação	Quais são os agentes que participam da elaboração da proposta e integram as esferas de governança.
Monitoramento e análise sistemática	Possibilidades de execução de monitoramento e análise sistemática das ações realizadas pela proposta.

Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2021).

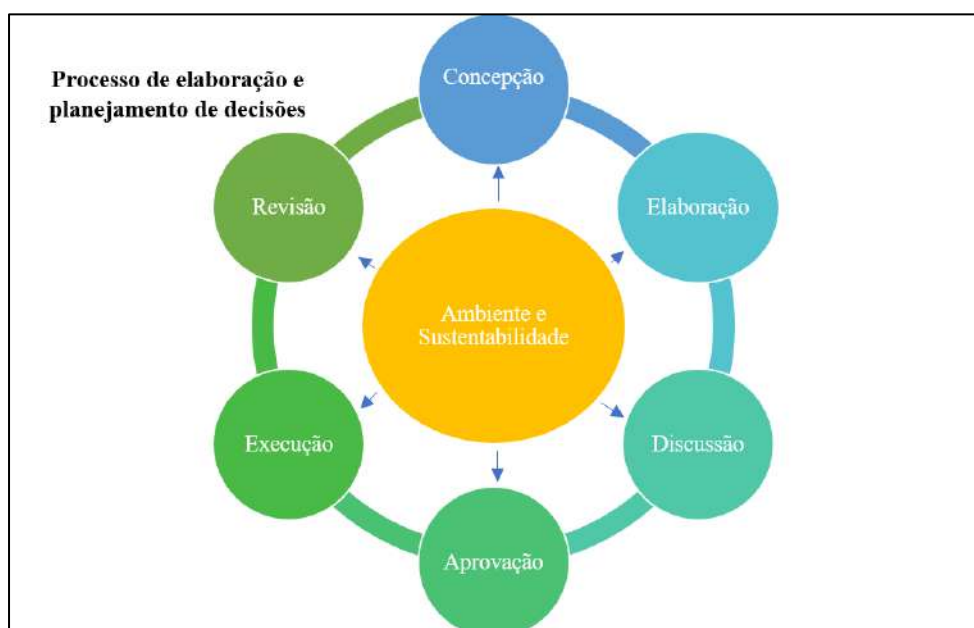
A análise realizada foi de considerar as orientações metodológicas elaboradas por Partidário (2007) na elaboração e acompanhamento do desenvolvimento de AAE como pressupostos para identificar o que foi proposto pelo Governo do Estado da Bahia em termos de políticas, planos, projetos e programas voltadas às políticas públicas territoriais da região. Nesse sentido, a contribuição enquanto resultado apresentado no quarto capítulo corresponde à uma avaliação de duas PPTs, considerando que os comentários críticos desses documentos podem direcionar para uma melhoria no processo de elaboração das políticas territoriais no futuro.

A abordagem de AAE voltada para o planejamento, enquanto modelo que auxilia nos processos de decisões estratégicas, pressupõe um comportamento que seja realizado em continuidade. É na etapa de realização das ações (que envolvem a concepção e elaboração de políticas, planos e programas) que se encontra a ênfase da AAE, que ao invés de focar nos resultados, compreende que é na etapa de realização das ações que é mais factível integrar questões relativas à sustentabilidade ambiental, e assim ter uma transversalidade nas fases posteriores (PARTIDÁRIO, 2007). O esquema proposto na

Figura 2 demonstra de forma sistemática como a temática de ambiente e sustentabilidade acaba se tornando transversal em cada etapa no processo de planejamento de uma decisão.

Partidário (2007) revela quais são os objetivos concretos que devem orientar, normalmente, uma AAE: (a) garantir a integração e consideração das questões ambientais, sociais e econômicas nos processos de planejamento e elaboração da política; (b) detectar os riscos e oportunidades, realizar avaliação e comparação das alternativas do desenvolvimento enquanto ainda se discute a proposta; e (c) realizar contribuições para a criação de contextos favoráveis ao desenvolvimento de futuras propostas.

Figura 2: Integração entre o Ambiente e Sustentabilidade na Sistemática da AAE



Adaptado de: Partidário (2007).

Partidário (2007) define como princípio metodológico que uma AAE deve ser realizada simultaneamente a elaboração de um projeto ou programa. Considerando que esse exercício não foi realizado pelo Governo do Estado Baiano no momento de construção dos documentos levantados nessa investigação, objetivou-se submetê-los a uma avaliação a *posteriori* (*ex-post*) dos programas feitos para o LNB, buscando determinar como esse procedimento auxilia na revisão contínua das propostas para que sejam adotados enfoques sustentáveis.

As questões que a pandemia de COVID-19 impôs a execução dessa pesquisa, resultou na impossibilidade da realização de visitas de campo para checagem de informações e na consulta da população residente nas áreas de abrangência do programa e plano avaliados. Como segunda parte da avaliação, se encaminhou para realização da AAE a adoção então da abordagem do planejamento a partir da adaptação dos itens

constantes na metodologia proposta por Partidário (2007) – constantes no Quadro 5 – para que se pudesse contemplar essa realidade e a natureza das propostas. As análises se baseiam em três pontos (1. Fatores críticos para a decisão e contexto para a AAE; 2. Análise e avaliação técnica; e 3. Seguimento e sistematicidade da proposta) que consideram os elementos vinculados aos fatores críticos para a decisão, a avaliação técnica e a continuidade e sistematicidade da proposta respectivamente. Ademais, é importante ressaltar que a elaboração da AAE nos fundamentos dessa autora foi feita para o contexto de Portugal, diferente do brasileiro.

Quadro 5: Metodologia de AAE proposta por Partidário (2007)

1. Fatores críticos para a decisão e contexto para a AAE	Descrição
Identificação e entendimento do objeto (programa, projetos e plano)	Deve-se procurar a dimensão estratégica do objeto de avaliação. Entender o objeto de avaliação com atenção especial as suas dimensões, linhas de força e objetivos estratégicos. Assegurando que a análise seja feita para perceber as causas, e não apenas os sintomas, dos problemas que justificam os objetivos apresentados no objeto.
Identificação dos Fatores Críticos para Decisão (FCD)	Identificar os fatores ambientais e as questões estratégicas que são motivadoras dos objetivos do programa, projeto e plano.
2. Análise e avaliação técnica	Descrição
Análise de cenários e tendências ligados aos FCD; e consideração de opções e alternativas para atingir os objetivos propostos	Deve-se considerar os cenários e tendências ligados aos processos socioespaciais (passado, presente e futuro). Eles são fundamentais para subsidiar uma decisão estratégica. As opções e alternativas são as ações que encaminham para um cenário desejável com base nos objetivos do documento.
Avaliação de oportunidades e riscos	Buscar a presença de objetivos e metas de proteção ambiental e para o desenvolvimento sustentável. É preciso conter um quadro de governança para implementação das ações.
Proposição de diretrizes de planejamento, monitoração, gestão e avaliação	Identificar as diretrizes para prevenção, redução e proteção dos FCD. Devem ter diretrizes para cada fase do planejamento, bem como monitoração, gestão e avaliação subsequente.
3. Seguimento e sistematicidade da proposta	Descrição
Desenvolvimento de um programa de seguimento (diretrizes de planejamento, monitoração, gestão e avaliação) e os arranjos institucionais necessários a uma boa governança	É necessário existir no programa, projeto ou plano conter uma proposta de ação que incorpore uma sistematicidade com base na reavaliação contínua das decisões e seus desdobramentos.

Adaptado de: Partidário (2007).

Na Europa, a AAE pode ocorrer durante o processo de elaboração, orientando as decisões a serem tomadas, o que faz do exercício dessa prática uma perspectiva de planejamento ampla, que vai desde a concepção até sua avaliação em um sistema contínuo (PARTIDÁRIO, 2007). No que tange ao Brasil, devido aos problemas inerentes a própria administração-política do país, os planos, programas e políticas são formulados e

demoram anos até serem aplicados ou, em alguns casos, não são nem aplicados integralmente. O que nessa lógica faz da AAE uma aliada de avaliação entre a PPTs e sua aplicação, propondo novos horizontes e reformulações ainda na dimensão do planejamento e antes da sua realização.

Nesse sentido, a pesquisa realizou uma avaliação também *ex-post* calcada no planejamento, haja visto a possibilidade de fornecer subsídios para que as ações que foram implantadas ou não, e até mesmo as parcialmente realizadas, possam ser repensadas a luz da própria problemática e dos objetivos que se busca atingir.

Ao partir das ideias inicialmente colocadas em relação à prática da AAE nos parágrafos anteriores, a terceira parte da avaliação se encaminha com base nos pressupostos fundamentais que orientam uma abordagem de AAE. Eles serviram de base para a construção do Quadro 6 embasado nas ideias de Partidário (2007), que subsidiaram algumas críticas aos documentos avaliados. Esses elementos aparecem articulados como pontos (1 ao 7/um ao sete), ao longo do quarto capítulo associados aos elementos dos documentos que foram avaliados nos Quadros 4 e 5.

Quadro 6: Os pressupostos da abordagem de uma AAE

1. Compreensão da estratégia que é objeto de uma AAE e o contexto avaliativo;
2. A base de realização compreender um horizonte de longo prazo, com perspectivas holísticas, transversais e integradas;
3. Enfoque apenas em fatores críticos para a decisão (de preferência entre 3 e 8) e trabalhar com tendências (processos);
4. Adoção de uma atitude de facilitação da decisão, apoiando o decisor e estimulando decisões sustentáveis;
5. Informar com frequência a decisão de forma estratégica e pragmática (nas janelas críticas de decisão) com a proposição de auxiliar a decisão;
6. Utilizar estratégias de comunicação, considerar as múltiplas perspectivas e atuar através da boa governança;
7. Garantia do seguimento das decisões tomadas (monitoramento e revisão sistemática dos objetivos).

Adaptado de: Partidário (2007).

Com base nos três modelos apresentados (Quadro 4, 5 e 6) foram realizadas as análises de duas PPTs do LNB. As contribuições dessas metodologias e pressupostos possibilitaram uma leitura crítica e uma discussão geográfica referente às ações realizadas

pelos agentes públicos responsáveis pelas transformações socioespaciais substanciais que alteraram as condições socioambientais preexistentes.

CAPÍTULO 3: TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS NO LITORAL NORTE DA BAHIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MEIOS GEOGRÁFICOS

Na literatura das ciências sociais e humanas brasileiras, especialmente na economia e sociologia, se encontram periodizações detalhadas sobre o país. No entanto, Santos e Silveira (2006) alertam para a insuficiência dessas contribuições justificando que essas não levam em consideração as materialidades e as dinâmicas do território. Tais abordagens focam nas relações sociais e esquecem das técnicas, o que incorre em supor que tais conexões operam em um vácuo espacial. Neste sentido, é necessário pensar simultaneamente sobre o papel exercido pelos sistemas técnicos, sobretudo quando se cristalizam em objetos geográficos que condicionam a vida evidenciando o acúmulo desigual de tempos, assim como é importante refletir sobre a função exercida pelo território no desenvolvimento das bases materiais.

Milton Santos em *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção* (2006) propõe os meios geográficos como uma forma de compreensão da relação constituída entre sociedade e natureza a partir dos sistemas técnicos em que sucessivamente, ao longo da história, se observa uma artificialização da natureza pelas técnicas humanas. Essa marcha da humanidade instala no espaço geográfico sistemas de objetos técnicos que funcionam em solidariedade com ações de diversos agentes para realização das intencionalidades destes. Nessa obra, Santos (2006) lança as primeiras bases teóricas que serviram de subsídio para o empreendimento de análise do território brasileiro efetivada alguns anos depois na obra de Santos e Silveira (2006).

Milton Santos e María Laura Silveira em sua obra, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI* (2006), buscaram a construção de uma análise da realidade brasileira a partir de uma teoria geográfica que colocasse o território como meio da realização das reflexões, tendo essa categoria na centralidade analítica¹². Os autores intentaram superar a lacuna na bibliografia nacional das ciências sociais sobre uma análise efetivamente territorial do país. Santos e Silveira (2006) construíram uma periodização do território nacional considerando as bases materiais e os seus usos, o que

¹² Milton Santos e María Laura Silveira (2006) destacam que nas diferentes sínteses dos autores alguns elementos ganharam centralidades e fala privilegiada, como o povo para Darcy Ribeiro, a economia para Celso Furtado e a cultura em Florestan Fernandes.

possibilitou a datação e os recortes históricos para os sucessivos meios geográficos que se constituíram (FERNANDES, 2012).

Santos e Silveira (2006, p. 23) afirmam que “a história do território brasileiro é, a um só tempo, una e diversa, pois é também a soma e a síntese das histórias de suas regiões”. Utilizando-se dessa lógica pode-se afirmar que, levando em consideração a sobreposição de diferentes escalas, a história do território baiano também seria a soma e a síntese de suas regiões. Isto auxilia a compreensão de alguns dos caminhos trilhados pela Bahia a partir de uma síntese territorial de uma de suas regiões. Assim, essa investida permite entender as conexões entre o universal (mundo) e o particular (lugar) a partir dos usos do território, como também a inserção da região na formação territorial da Bahia, do Nordeste e, por fim, na formação socioespacial brasileira.

Ao tomar como ponto de partida o esforço empreendido por esses autores como base teórica e metodológica, no presente capítulo pretende-se apresentar uma análise sobre o processo de transformações socioespaciais vivenciadas pelo LNB à luz da transição entre os meios geográficos propostos por Santos e Silveira (2006). Nesse sentido, a investigação almejou analisar de forma sistemática a constituição do território dessa região a partir da categoria território usado, amplamente discutida em momentos anteriores dessa dissertação.

Intentou-se criar uma periodização que compreendesse os diferentes períodos técnicos do LNB a partir da sucessão dos distintos meios geográficos. Considerou-se, para tanto, as bases materiais em que a região se desenvolveu articulando-as aos usos efetivamente realizados, conforme sugere Santos e Silveira (2006). Ao se considerar os sistemas técnicos que impõem ao território em cada período técnico um papel na divisão territorial do trabalho, foi possível perceber as transformações na região de modo que “a cada período podemos, assim, perguntar-nos o que é novo no espaço e como se combina o que já existia” (SANTOS E SILVEIRA, 2006, p. 11).

Santos e Silveira (2006) construíram uma análise da constituição do território brasileiro que abarca o período de 1500 até os anos 2000 demonstrando os processos socioespaciais que demarcam a sucessão entre os meios geográficos (*natural, técnico e técnico-científico-informacional*) no país. Os referidos autores não perseguiram a elaboração de cortes rígidos para os períodos, visto que um período pode comportar durante sua duração subperíodos. No caso brasileiro, verifica-se que o meio *técnico* tem subtempos – (1) arquipélago com mecanização incompleta; (2) meio técnico da circulação mecanizada e dos inícios da industrialização; (3) a formação da Região

Concentrada e a urbanização interior; (4) e a integração nacional – que circunscrevem os ritmos e sobreposições do desenvolvimento de um estágio para o outro no interior do mesmo meio. Assim, os autores estabeleceram marcos macro-temporais com o objetivo de situar o leitor sobre essas transformações, que são: a) meio natural entre o período anterior ao século XV até meados do século XVIII; b) o meio técnico que engloba o período entre a segunda metade do século XVIII ao Pós 2º Guerra Mundial; e o meio técnico-científico-informacional a partir de 1975.

Assim como Santos e Silveira (2006), ao invés de propor cortes precisos nas demarcações das sucessões entre os diferentes meios, buscou-se demonstrar os elementos e processos que caracterizam cada um, assim como sua presença enquanto *rugosidade*¹³ no período posterior. Além disso, utilizou-se os mesmos marcos macro-temporais de Santos e Silveira como balizador na análise da sucessão dos meios no LNB.

Pontua-se que outros autores, como Lirandina Gomes Sobrinho (2013) e Priscila Santos (2019), também realizaram um esforço de reconstruir uma formação territorial da região que se está abordando, como tratado em outros momentos ao longo dessa dissertação. Por um lado, Gomes Sobrinho (2013) construiu uma abordagem sobre os meios geográficos de Milton Santos e María Laura da Silveira (2006) para o LNB; por outro lado, Santos (2019) constituiu a formação socioespacial do Nordeste brasileiro identificando os diferentes períodos técnicos e meios geográficos na costa nordestina, sobretudo na região citada. Não obstante, o exercício aqui empreendido se diferencia por utilizar não só os meios geográficos, mas também por mobilizar a categoria território usado durante o processo de modo a avançar na compreensão das transformações socioespaciais do LNB.

3.1 Meio natural: da presença dos *nativos* às investidas colonizadoras

O subtítulo que nomeia este item imprime o tom da análise a ser desenvolvida nesse subtópico. Será tratado aqui o período que Milton Santos e María Laura Silveira (2006) chamaram de *Natural*, pois apesar da presença humana, tal meio geográfico é marcado pela inserção das técnicas com vistas à superar as leis naturais. Isto porque, a natureza ainda se constituía como um fator crucial no desenvolvimento, chegando a exercer, por assim dizer, um certo determinismo geográfico – ou um determinismo de

¹³ As rugosidades são consideradas heranças físico-territoriais, socioterritoriais ou sociogeográficas produzidas em tempos pretéritos, em outros períodos técnicos e meios geográficos, “seja[m] ele[s] o[s] objeto[s] técnico[s] mais concreto[s] ou mais performante[s]” que participam do presente com um valor dado pelo conjunto da sociedade (SANTOS, 2006, p. 26).

funcionamento conforme salientou Santos (2006) – no qual obrigava as comunidades humanas a se adaptarem as suas condições.

Os autores evidenciam que mesmo sendo a natureza o grande elemento que vai marcar esse meio geográfico, é a presença humana que atribui valor as coisas existentes. Nesse contexto, há uma coalizão de interesses onde os sistemas técnicos irão se combinar com as características naturais que possibilitaram a execução das atividades econômicas. Ademais, a marca principal dos sistemas técnicos nesse período é a sua existência sem objetos técnicos completamente estranhos à natureza “não eram, pois, agressivos, pelo fato de serem indissolúveis em relação à Natureza que, em sua operação, ajudavam a reconstituir” (SANTOS, 2006, p. 158), bem como definido por um tempo lento ditado pela sociedade local responsável pela sua criação e utilização.

Partindo dos pressupostos já elencados, a reconstituição do meio natural no LNB pressupõe a compreensão das formas e agentes que usaram o seu território durante esse período. Evidencia-se que os elementos determinantes desse tempo tinham como características principais a impressão de uma temporalidade lenta. Nessa perspectiva, o meio natural data de sua ocupação pelos primeiros grupos nativos que se estabeleceram ao longo do litoral brasileiro.

Segundo Maestri (1994), os povos Tupinambás (uma subcultura Tupi-Guarani), no início dos mil e quinhentos, eram os senhores do litoral quando os portugueses chegaram as terras que mais tarde iriam ser denominada de Brasil. Essas comunidades surgiram há mais de mil anos antes da ocupação portuguesa nas desembocaduras do rio Amazonas e rapidamente ocuparam o litoral brasileiro até a ilha de Cananéia, expulsando os povos coletores e caçadores com menos recursos.

O historiador baiano Luís Henrique Dias Tavares em sua obra, *História da Bahia* (2008), afirma que é possível sugerir que os Tupinambás tinham a sua distribuição geográfica da costa de Sergipe até o baixo sul do estado da Bahia. Com base nesses dados iniciais, é possível delimitar que as comunidades Tupinambás, sob diversos nomes, ocuparam a região do LNB, na qual desenvolveram atividades relacionadas à pesca, caça, coleta, produção de cerâmica e horticultura tropical e subtropical (MAESTRI, 1994; RISÉRIO, 2003).

A horticultura exercida por essas comunidades tinha suas bases na produção para subsistência e os principais cultivos eram o milho, a batata-doce, as vagens, o feijão e a mandioca. Essa atividade se desenvolvia a partir da ocupação das florestas fluviais “que permitia uma horticultura que desconhecia a adubação sistemática e os instrumentos de

ferro” (MAESTRI, 1994, p. 42). Outrossim, esta base econômica em uma comunidade tupi-guarani com três ou quatro centenas de membros exigia uma área de aproximadamente 45km², o que resultava em um pequeno distanciamento (poucos quilômetros) entre uma comunidade e outra, resultando assim em vários conflitos territoriais.

O professor e geógrafo sergipano José Alexandre Felizola Diniz (1981), ao realizar uma análise sobre as subáreas costeiras do Nordeste Meridional, que compreende terras do Baixo São Francisco até o Litoral Sul da Bahia, aponta que as características físico-naturais que compõe o LNB são: o clima quente e úmido; as planícies arenosas; os tabuleiros costeiros; as coberturas do solo do terciário e quaternário; os vales afogados; os baixos tabuleiros; e os campos dunares e as praias. Além disto, se destaca a presença marcante da floresta de Mata Atlântica ao longo da sua extensão.

Assim, no início dos mil e quinhentos, a presença dos Tupinambás, associada às características naturais elencadas acima, no LNB, se torna um traço marcante do seu meio geográfico e determina os primeiros usos sociais destinados ao território. Esses povos se aproveitaram das condições físico-naturais da região para organizar e desenvolver as atividades nas quais se baseavam a sua economia. É salutar ressaltar a existência de diversos rios na região, nos quais na proximidades das suas margens, foz e nas galerias de suas florestas ocorreram ocupações que são registradas a partir dos pequenos núcleos de povoamento que resistem até os dias atuais e sobrevivem de atividades tradicionais, tais como a pesca e o extrativismo vegetal. Como exemplos que ilustram essa situação pode-se mencionar os casos dos rios: (a) Siribinha no município de Conde, onde há uma vila de pescadores nas proximidades da foz do rio Itapicuru; (b) e Itanhi no município de Jandaíra, nas margens da BA-099; e c) do rio Real, localizado na divisa entre os estados da Bahia e Sergipe.

A partir da chegada dos portugueses, ocorreram mudanças substantivas nas lógicas de uso e ocupação até então impressas na paisagem do LNB. O modelo lusitano de exploração colonial implicou alterações nas estruturas territoriais apesar de inicialmente o contato estabelecido entre os europeus e nativos terem tido contornos amistosos, para depois dar lugar às hostilidades (MAESTRI, 1994; RISÉRIO, 2004; TAVARES, 2008; FAUSTO, 2008). Tal processo desenha, para além dos conflitos já existentes entre os próprios povos originários, as disputas desses com os europeus, em que se pode considerar todas essas relações entre agentes hegemônicos e hegemonzados, conforme a categoria território usado permite explicitar.

A mobilização dessa categoria pressupõe conexões entre o mundo (universal) e o lugar (particular), e nelas o processo de colonização lusitana na América se compreende como expressão da constituição do *sistema-mundo capitalista* em uma geografia histórica de acumulação do capital sendo assim o elo que possibilita o estabelecimento desses nexos (MORAES, 2000). Moraes (2000; 2008) relata as características que constituem a colonização e a entende como fruto da expansão territorial de um grupo humano, de modo que as razões que a justificam são responsáveis pelo modelo a ser impresso nas relações estabelecidas.

Nesse sentido, as relações entre a metrópole e a colônia serão coordenadas pela disposição de estruturas territoriais que guardam uma vinculação funcional com os interesses da metrópole pela subordinação da colônia. Assim, a colônia se constitui como um anexo territorial da metrópole, um acréscimo à economia da nação colonizadora. Esse foi o papel exercido pelo Brasil na divisão internacional do trabalho durante os séculos que esteve sob a tutela de Portugal. Outrossim, a estruturação do empreendimento colonial português se organizava sob o desenho da *bacia de drenagem* que aproveitava os rios como canais de interação entre os múltiplos pontos de produção e o porto no litoral como meio de exportar as mercadorias (MORAES, 2000; 2008).

Andrade (1980) afirma que inicialmente no território recém “descoberto” pelos portugueses na América, foram estabelecidas feitorias que serviam como entrepostos para a realização de trocas entre os produtos extraídos da terra e as “bugigangas” dos portugueses.

Diante da presença de corsários franceses realizando trocas com nativos no litoral brasileiro, Portugal opta por instituir o regime de Capitanias Hereditárias como forma de garantir a integridade das terras conquistadas pela sua coroa pelo Tratado de Tordesilhas (MORAES, 2000; TAVARES, 2008). A partir desse momento, o LNB passa a integrar a capitania de Francisco Pereira Coutinho participando, portanto, do regime de sesmarias portuguesas, um sistema de origem feudal que configurou a estrutura agrária do país que permanece até os dias atuais, especialmente pela concentração de terras (ABREU, 1997).

O fim dramático de Francisco Pereira Coutinho¹⁴ e os desdobramentos posteriores levaram a aquisição das capitanias existentes em solo baiano pela Coroa Portuguesa e a

¹⁴ Francisco Pereira Coutinho foi o fundador da Vila do Pereira que deu origem à cidade do Salvador. Ao longo da sua vida no Brasil colônia conviveu constantemente em conflito com os nativos tupinambás e os franceses. Em uma viagem entre a capitania de Porto Seguro e a Baía de Todos os Santos, sua caravela naufragou e ele foi capturado, morto e devorado pelos indígenas. (TAVARES, 2008).

instalação de um governo geral como forma de centralização política, administrativa e militar com vistas a atender as necessidades existentes na colônia (MORAES, 2000; TAVARES, 2008). As terras do LNB foram doadas pela Coroa portuguesa para Garcia D'Ávila já no século XVI, o qual se torna senhor das terras que “[vão] desde Jaguaripe até o rio real, isto é, uma distancia de quasi 50 leguas” (sic) (FREIRE, 1998, p. 19).

A presença de Gárcia D'Ávila impõe sobre o Litoral Norte da Bahia uma nova lógica de uso e ocupação territorial, e a sua famosa Casa da Torre¹⁵ se configurou como centro de comando das atividades econômicas desenvolvidas no território e, atualmente, se configura como uma das principais rugosidades (Figura 3) herdadas na região. Felisbello Freire (1998) afirma que o processo colonizador empreendido por D'Ávila e seus parentes o levaram a obter uma extensão de aproximadamente 200 léguas de terras da Bahia até o Piauí, onde se situaram diversos currais de gado.

Figura 3: Casa da Torre de Gárcia D'Ávila



Fonte: Página da Turisforte¹⁶.

Ao retomar as ideias de Ruy Moreira (2012), que entende que a formação socioespacial brasileira é resultado a ação de três vetores fundacionais que se desenvolveram durante a colonização: o bandeirantismo, a catequese jesuítica (aldeamento) e a expansão dos gados. Todos esses empreendimentos tiveram como origem o litoral em direção à hinterlândia, mesmo com a existência de ordens expressas que contrariavam tais investidas (MORAES, 2000).

¹⁵ A Casa da Torre da família Gárcia D'Ávila ficou considerada a única edificação com arquitetura similar aos castelos europeus na América Portuguesa (MOTT, 2011).

¹⁶ Disponível em: <<https://praiadoforte.org.br/atracoes/castelo-garcia-d-avila>>. Acesso em: 20 dezembro 2020.

Nessa perspectiva, pode-se destacar que esses vetores encontraram desenvolvimento ao longo do território do LNB: o bandeirantismo sob a tutela da família D'Ávila que produziu conhecimentos substanciais sobre Camaçari e dali partiram para o sertão; a criação de gado que desbravou o território para os sertões chegando a atingir o baixo curso do São Francisco e o alto rio Vaza-Barris, bem como constituiu as principais rotas/caminhos que posteriormente se tornaram estradas de ferro e rodagem (DINIZ, 1981; SILVA, LEÃO E SILVA, 1989; FERLINI, 1998); e o aldeamento dos nativos que foi responsável pelo estabelecimento de vilas em Mata do São João e Camaçari (SILVA, LEÃO E SILVA, 1989).

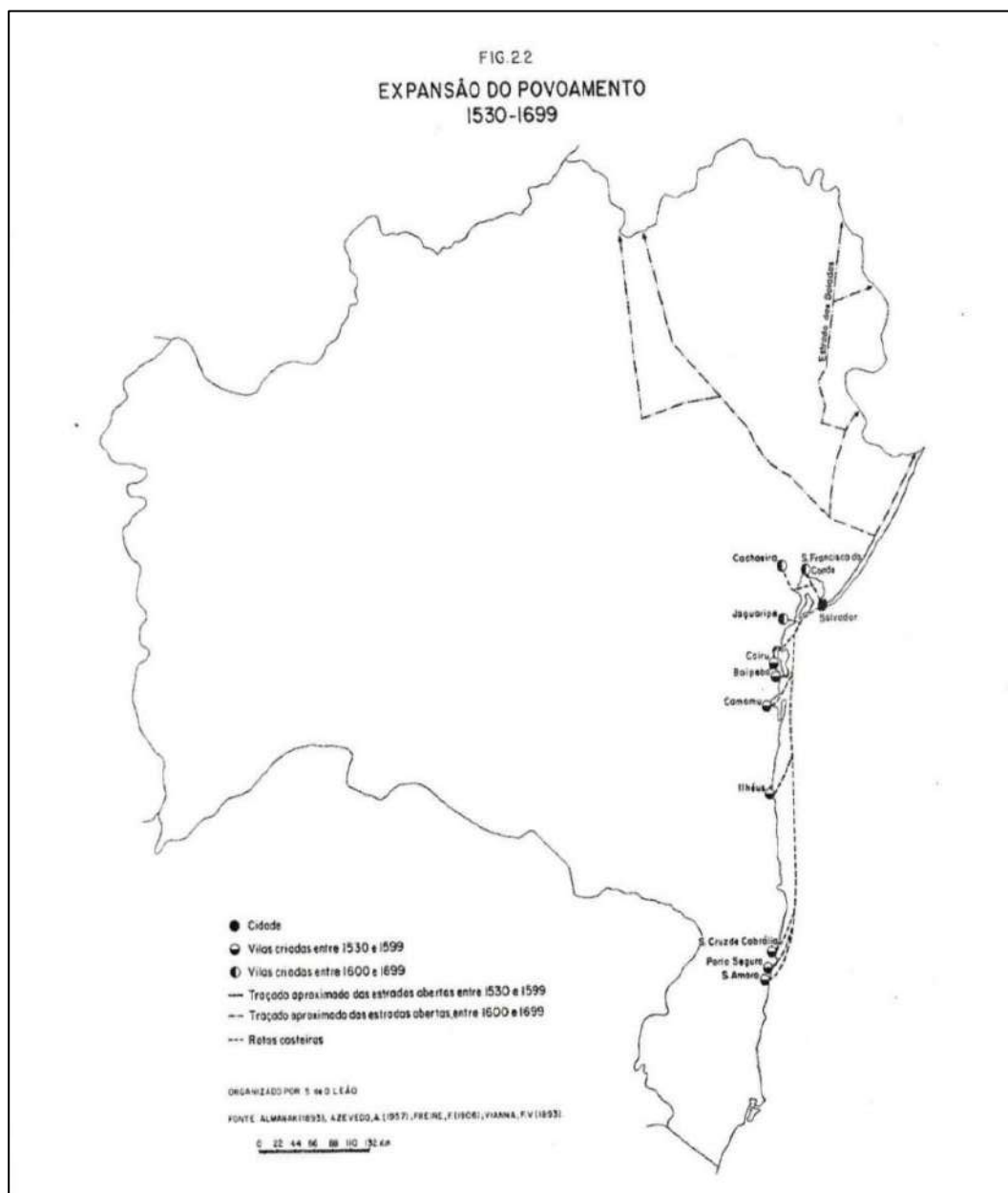
Deve-se recordar que tais processos ensejaram diversos conflitos entre os portugueses e as populações originárias, resultando em escravização e genocídio dessas comunidades (MORAES, 2000). Ademais, a vigência da exploração do açúcar no Recôncavo Baiano traçava o papel de complementariedade na divisão territorial do trabalho da colônia exercido pela região a partir da oferta de animais para tração nos engenhos, a agricultura de subsistência que abastecia a capital colonial (Salvador), e a produção de fumo/tabaco na qual os volumes de Monte Gordo, Torre, Rio Real e São Cristóvão em Sergipe compunham 90% da produção (FERLINI, 1998). Deve-se ressaltar que em 1701 foi publicada uma Carta Régia que estabelece a divisão entre sertão¹⁷ e litoral, e os termos proibitivos no qual a criação de gado não se pode realizar na mesma localidade onde se tem a produção de cana-de-açúcar, o que reforçava a participação do LNB na produção pecuarista (DINIZ, 1981; FREITAS, 2014).

Silva, Leão e Silva (1989) apresentam um mapa (Mapa 2) que sintetiza os processos de povoamento ao longo do século XVI e XVIII na Bahia, em especial no LNB. É possível visualizar que a ocupação permaneceu concentrada ao longo da costa a partir da fundação de vilas e cidades. Paralelamente ocorria também penetrações para hinterlândia a partir da pecuária e da prática da agricultura de subsistência tendo como base os vales dos rios Pojuca, Joanes, Jacuípe, Itapicuru, Inhambupe, Real, Vaza-Barris, São Francisco e os seus afluentes.

¹⁷ O Sertão ficou consagrado no pensamento social brasileiro como um outro geográfico em oposição ao litoral, se constituindo, conforme explicou Moraes (2003), uma ideologia geográfica justificada como um espaço a ser conquistado. Candice Vidal e Souza (2015) aponta que o sertão dentro do pensamento brasileiro sempre foi visto com duas determinações históricas indissociáveis: sertão-sociedade e sertão-geografia. Na primeira, há a constituição de um universo simbólico e representativo sobre as populações sertanejas, enquanto a segunda se estabelece nas diferenciações físico-naturais entre sertão e litoral.

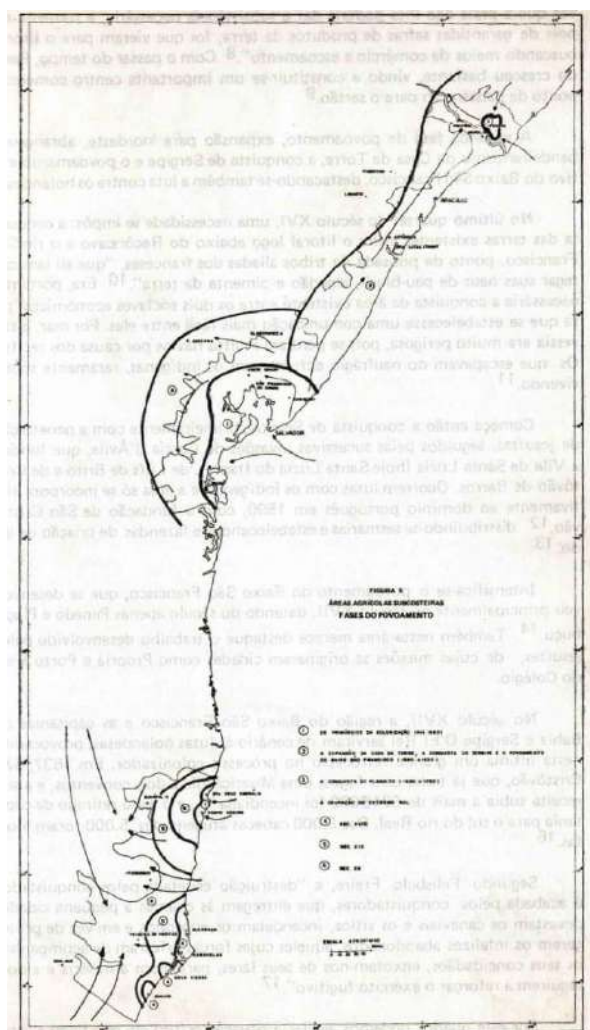
Diniz (1981), por sua vez, em seu trabalho também assinala uma dinâmica territorial semelhante (Mapa 3), no entanto expõe um contexto mais amplo que inclui Sergipe e o Baixo São Francisco, visto que aponta os D'Ávilas como responsáveis pela conquista e povoação desses territórios.

Mapa 2: Expansão do Povoamento no estado da Bahia (1530-1699)



Fonte: Silva, Leão e Silva (1989).

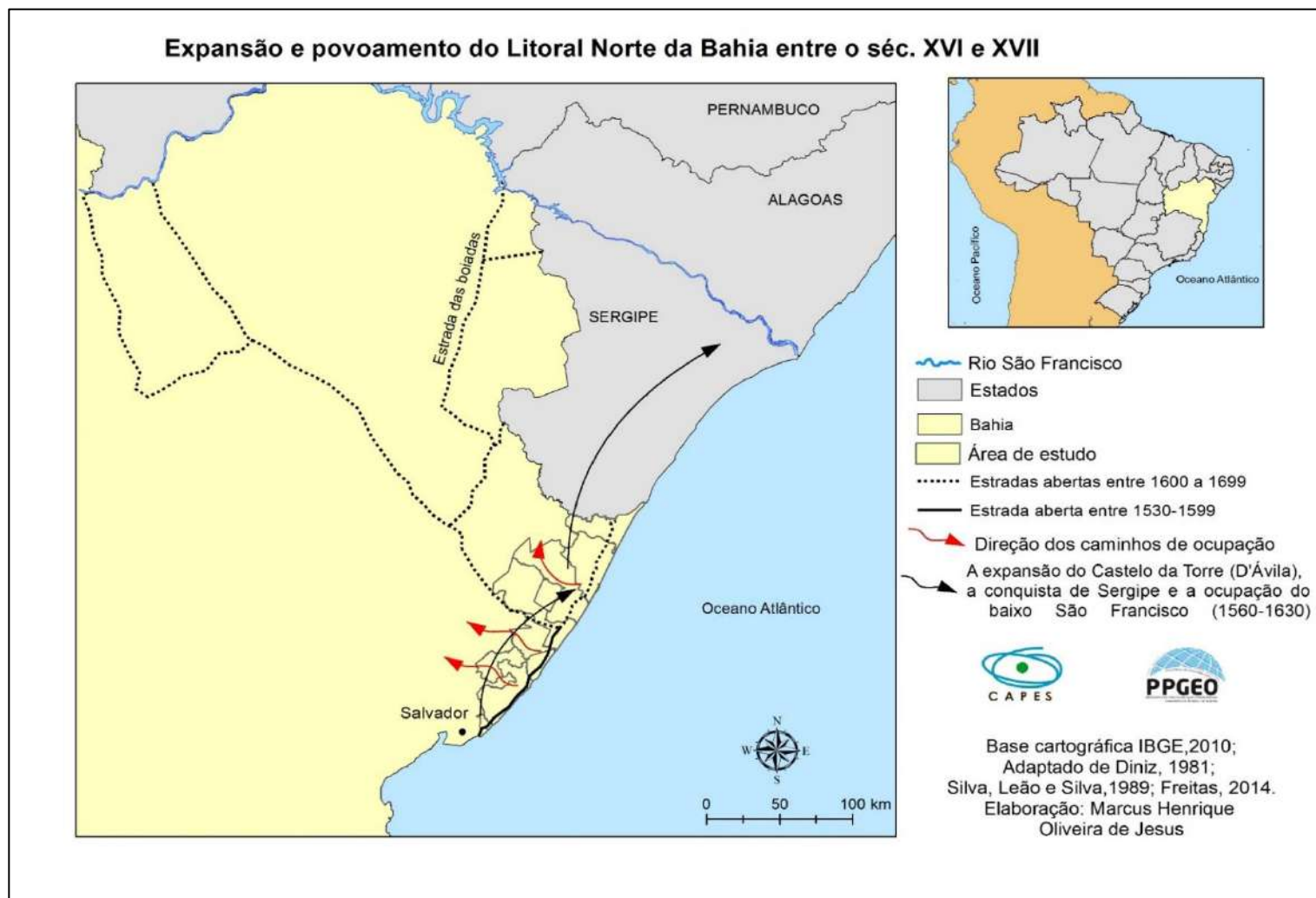
Mapa 3: Fases do povoamento nas áreas subscosteiras da Bahia, Sergipe e Baixo São Francisco



Fonte: Diniz (1981).

O Mapa 4 ilustra de forma aproximada a série de processos que transformaram a estrutura do território do Litoral Norte da Bahia entre os séculos XVI e XVII, com base na contribuição cartográfica adaptada a partir dos autores citados anteriormente (DINIZ, 1981; SILVA, LEÃO E SILVA, 1989; FREITAS, 2014). Diniz (1981, p. 43) afirma que a ocupação da costa e o desenvolvimento de atividades econômicas ao longo dela se conformaram no que denominou de *litoraneidade*, que consiste em um “[...] conjunto de condições econômicas e ambientais, submetidas ao processo histórico”. Em outras palavras, buscava-se a natureza da região, bem ao estilo da geografia clássica de corte francês.

Mapa 4: Expansão e povoamento do Litoral Norte da Bahia entre o século XVI e XVII



Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2020).

Em síntese, o período no qual se constituiu o meio natural no Litoral Norte da Bahia é marcado tanto por uma série de usos e ocupações vinculados à presença dos povos originários, que são responsáveis por criar as primeiras materialidades na região, a partir das suas lógicas específicas de trabalho, quanto pelo processo de colonização do Brasil fruto da expansão marítima portuguesa. Esse choque cultural e material assegurou a criação das materialidades na região, condicionou os usos do território e deu contornos geográficos às relações sociais que ali se desenvolveram nos séculos posteriores.

A cristalização desses movimentos formou as primeiras cicatrizes geográficas que marcam até os tempos atuais o cotidiano e a estrutura territorial da região a partir de formas sociais geográficas. Santos (2006, p. 48) explica que “evolução social cria de um lado formas espaciais e de outro lado formas não-espaciais, mas, no momento seguinte, as formas não-espaciais se transformam em formas geográficas”. Nesse sentido, as sesmarias como um regime jurídico que regula a posse e a propriedade privada da terra se tornaram meio, condição e existência das ações humanas na região (SANTOS, 2006; ABREU, 1997).

Essas rugosidades, oriundas desse tempo pretérito, ainda estão presentes tanto na organização territorial atual, quanto na presença de objetos técnicos que expressam na paisagem a divisão social do trabalho. Além disso, pode-se destacar a ocupação mais adensada nos entornos das estradas que se constituíram nesse período, e as habitações pontuais ao longo da extensão do litoral como particularidades herdadas, marcas do caráter de povoamento intermitente e disperso, que, segundo Victor Viana (1922), são as razões da riqueza geográfica e da pobreza social do país.

3.2 Do meio natural para o meio técnico: ocupação e transformações socioespaciais

Milton Santos e María Laura Silveira (2006, p. 30) apontam que o deslocamento de um meio para outro se encontra no próprio “movimento da sociedade e a transformação dos conteúdos e funções dos lugares [que] podem ser entendidos pelas sucessivas divisões territoriais do trabalho”. De acordo com essa perspectiva, é justamente no processo de mudança que se dá o encontro entre os novos eventos e as condições materiais preexistentes, de modo que o processo mobiliza uma ação do todo (universal) sobre as partes, modificando o universal ao mesmo tempo em que estabelece novas relações entre os lugares (particulares). Ou seja, uma nova divisão social do trabalho modifica o papel exercido pelos lugares, mas os objetos técnicos existentes irão, em certa medida, condicionar essas alterações.

Os autores apontam que a concepção que permeia o meio técnico consiste na constituição de um território a partir da difusão de máquinas que possibilitam a construção de “próteses” na natureza de modo que esse novo sistema técnico impõe sobre a natureza o tempo do homem. “Os tempos sociais tendem a se superpor e contrapor aos tempos naturais” (SANTOS, 2006, p. 158). Isto é, a sobreposição do meio técnico sobre o natural pressupõe novas geografias, nas quais os seres humanos conseguem dominar relativamente ou “vencer” as condições impostas pela própria natureza a partir de novos objetos técnicos oriundos da primeira Revolução Industrial, impondo novos usos aos territórios.

Ao se delinear as primeiras compreensões que se tem sobre a composição de um novo meio geográfico (o meio técnico), se entende que as sobreposições não implodem/destroem completamente as bases materiais preexistentes, na realidade, incorporam-nas em um processo de coexistências.

É importante ressaltar a presença de um objeto técnico durante grande parte da colonização da América Portuguesa e que é anterior aos mil e setecentos – século que se estabelece como recorte temporal de início de um novo meio no Brasil –, neste caso se trata dos engenhos da produção de Açúcar (FERNANDES, 2012). Apesar de ser um equipamento técnico, este ainda está vinculado a um trabalho concreto e direto dos homens se diferenciando, portanto, das usinas açucareiras que acompanham toda uma nova família técnica que inclui navegação a vapor e as estradas de ferro, além da incorporação de capital à natureza (SANTOS E SILVEIRA, 2006; SANTOS, 2008).

Santos e Silveira (2006) mostram como ocorreu a sucessão do meio natural para o meio técnico no Brasil, mas delimitam que tal transição foi marcada por três subperíodos distintos que se cristalizam na imposição do meio técnico no território nacional, mesmo compreendendo que há expressões e distinções para as regiões.

No primeiro podemos falar do território brasileiro como um arquipélago, contendo um subsistema que seria o arquipélago mecanizado, isto é, o conjunto de manchas ou pontos do território onde se realiza uma produção mecanizada. Depois, a própria circulação se mecaniza e a industrialização se manifesta. É somente num terceiro momento que esses pontos e manchas são ligados pelas extensões das ferrovias e pela implantação de rodovias nacionais, criando-se as bases para uma integração do mercado e do território. Essa integração revela a heterogeneidade do espaço nacional e de certo modo a agrava, já que as disparidades regionais tendem, assim, a tornar-se estruturais (SANTOS E SILVEIRA, 2006 p. 31).

Nesse sentido, temos um primeiro momento que basicamente se caracteriza por uma transição entre o natural e o técnico, situado temporalmente a partir da segunda metade do século XVIII e que ganha expressivo desenvolvimento durante o século XIX

com a instalação das linhas férreas pelo Império e a produção de manufaturas em porções do território nacional, sobretudo no litoral e nas regiões subcosteiras. No segundo momento, observa-se a construção dos primeiros sistemas de engenharias a partir da implantação dos portos para o escoamento da produção, os avanços da industrialização paulista e o êxodo rural. No tocante ao terceiro momento, verifica-se a construção da malha rodoviária a nível nacional para a integração do território e dos mercados, cujo evento-chave é a própria construção de Brasília como representação das transformações das bases materiais e da necessidade de circulação (SANTOS E SILVEIRA, 2006).

Ao nos debruçarmos sobre o LNB sob essa ótica, o território apresenta informações relevantes de como se foi vivenciado a transição e a constituição do meio técnico a partir dos seus usos e ocupações. Até a segunda metade do século XIX, as terras correspondentes ao LNB estavam sob propriedade dos herdeiros da família Garcia D'Ávila e foram adquiridas por um prussiano naturalizado norte-americano, Sigisfred Sigismund Schindler, que havia chegado ao Brasil em 1879 e logo entrou para a história da região (VALVERDE, 2007).

Segundo a referida autora, Schindler estava interessado em conhecer as alternativas de exportação ofertadas pelo Brasil. Percorreu o interior do país para cumprir seus objetivos, mas foi na Bahia onde encontrou oportunidades através de atividades extrativistas. Sua produção se situou na venda para o exterior de produtos elaborados a partir da casca do coco; e exportava também o corte de piaçava, a borracha da mangabeira e as raízes medicinais¹⁸.

Devido às dificuldades encontradas no transporte que faziam com que fosse necessário se deslocar até a estrada de ferro de Alagoinhas – a estação é uma rugosidade na paisagem da cidade – (Figura 4), Schindler, com seu próprio capital, construiu um porto nas margens do Rio Sauípe dando origem ao Porto de Sauípe, distrito pertencente ao município de Entre Rios. Tal empreendimento foi noticiado na capital através da imprensa jornalística da época que ressaltou as facilidades de circulação entre Salvador e a região, bem como se constatou um aumento expressivo no fluxo marítimo através dos saveiros e barcos (VALVERDE, 2007).

¹⁸ Valverde (2007) traz os relatos etnográficos do próprio Schindler. O material foi consultado em: Stifelman (1997).

Figura 4: Antiga estação ferroviária de Alagoinhas

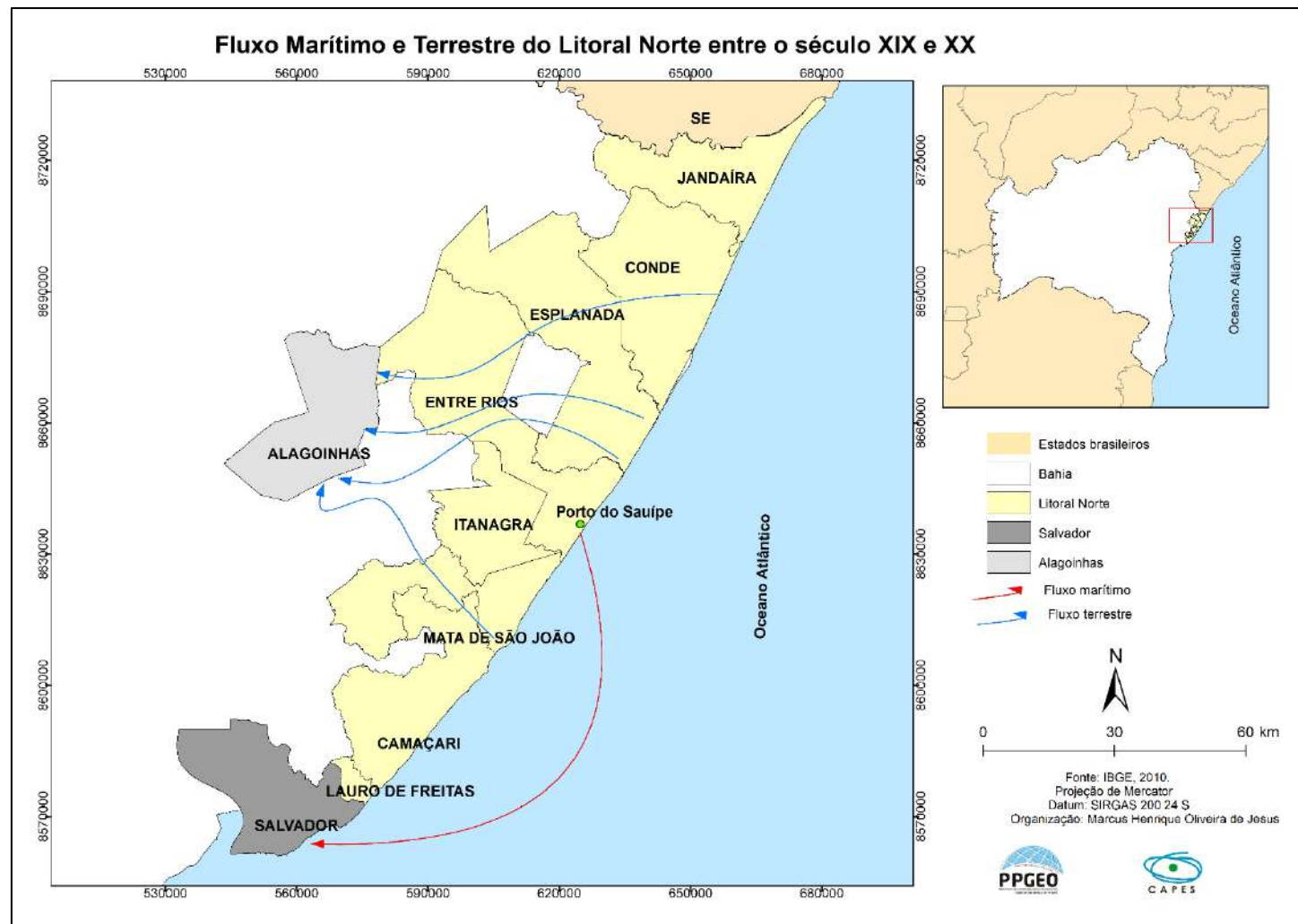


Fonte: Acervo do autor (2020).

Dentro dessa perspectiva, pode-se vislumbrar que a região vivenciou os dois primeiros subperíodos do meio técnico: (a) no primeiro como uma área marginal à porção do território que continha alguma infraestrutura técnica (a Estrada de Ferro da Bahia ao São Francisco¹⁹); (b) no segundo, a partir da construção do porto por Schindler que conectava a região ao principal porto de exportação em Salvador. Com base nas informações etnográficas de Schindler e as manchetes presentes nos jornais desse período se demonstra a importância do porto em Sauípe como alternativa de circulação em relação à principal via de transporte da época que forçava os habitantes se deslocarem até Alagoinhas para, posteriormente, chegar na capital (Mapa 5).

¹⁹ A Estrada de Ferro da Bahia ao São Francisco foi a primeira ferrovia do estado baiano e a quinta do Brasil, e teve como objetivo a ligação entre Salvador e a cidade de Juazeiro na margem direita do rio São Francisco, passando pela cidade de Alagoinhas. Iniciada em 1853 por Joaquim Francisco Alves Branco Muniz e transferida para à *Bahia and San Francisco Railways Company*, uma companhia inglesa. Sob a tutela dos ingleses a seção até a cidade de Alagoinhas foi concluída em fevereiro de 1863 com cerca de 123,3 km partindo do bairro da Calçada, em Salvador. A conclusão da rodovia foi realizada em 1896 com a sua chegada em Juazeiro, totalizando 575,4 km (SANTURIAN, 1991). O engenheiro-geógrafo Theodoro Sampaio participou do prolongamento a partir de 1880 na “terceira seção, de Serrinha (km 228) a Queimadas (km 344)” (SANTOS, 2010); esse profissional foi responsável por participar de diversos planos de planejamento territorial nos estados de São Paulo e da Bahia (JESUS, 2019). Ao se observar o caminho percorrido pela terceira seção é possível constatar o papel estratégico de circulação dessa ferrovia nesse momento.

Mapa 5: O Fluxo Marítimo e Terrestre do Litoral Norte da Bahia entre o século XIX e XX



Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2020).

É possível compreender que esse novo uso do território do LNB a partir dos diversos extrativismos vegetais é um evento que está correlacionado também ao contexto social, econômico e político pelo qual a Bahia, o Brasil e o sistema mundo-moderno passavam. Conforme Moraes (2008), o Estado brasileiro como periferia do capital, é área de ajuste que sofre mudanças de acordo às transformações na divisão territorial e internacional do trabalho. Nessa lógica, na segunda metade do século XVIII se verificava uma expansão das vias marítimas comerciais e o desenvolvimento do comércio aliado a exploração colonial no cenário mundial (HOBSEBAWM, 1977).

Enquanto isso, no Brasil do início do século XIX, houve mudanças substantivas no arranjo político-administrativo. A chegada da família real nas terras brasileiras em 1808, abriu caminho para o processo emancipatório em 1822 (SCHWARZ, 1993). Na segunda metade do século anterior ocorreu a transferência da capital da colônia, de Salvador para o Rio de Janeiro, motivada pelos fluxos envolvendo o empreendimento da exploração de metais preciosos e diamantes nas Minas Gerais.

Prado Júnior (2008), ao reconstituir a história econômica do país, demonstra que entre 1808 e 1850 ocorreram mudanças substanciais na economia brasileira que deslocaram a centralidade do Nordeste para o Centro-Sul. A emergência da cultura do café passou a ocupar um papel principal na balança comercial brasileira em face da decadência da produção do açúcar e algodão, carros chefes da produção nordestina. A monocultura algodoeira e açucareira encontram fortes concorrentes no mercado internacional e vivenciam os desgastes dos solos já explorados há mais de dois séculos. Ademais, ocorreram também transformações no ordenamento político-administrativo-jurídico durante o século XIX a partir da promulgação da Lei das Terras de 1850, a instauração da República e da Abolição da Escravidão, sendo este último a base da produção econômica do país (TAVARES, 2008).

É nesse contexto, em que Salvador e a província da Bahia perdem respectivamente a centralidade político-administrativa e econômica do Brasil (VASCONCELOS, 2016). Tal transformação implica em ajustes na divisão territorial do trabalho no interior do território, condicionando novos usos e ocupações.

No entanto, aquilo que Moreira (2014) chamou de espaço pastoril²⁰, deixou heranças importantes na formação territorial do Estado baiano. A civilização do couro –

²⁰ Moreira (2014) define como espaço pastoril aquelas porções do território colonial onde se constituíram a criação de gado como atividade econômica principal, sendo assim responsável por uma organização socioespacial distinta das correspondentes ao espaço agrícola e minerador.

nomenclatura dada a organização socioespacial em torno da pecuária no Nordeste – proporcionou, desde a sua instalação no período natural, uma estrutura social baseada na coexistência entre a própria criação de gado e a lavoura de subsistência praticadas pelos peões/vaqueiros. “As relações de classes são menos rígidas e mais simplificadas. Empregando em maior escala a força de trabalho semi-livre, branca e nativa, a fazenda de gado constitui um mundo de maior mobilidade social vertical” (MOREIRA, 2014, p. 72).

Assim, esse uso e ocupação característico do meio natural, coexistiu com as novas formas e conteúdos determinados pelo extrativismo vegetal e animal, bem como pela exportação mercantil. Ademais, a civilização do couro foi responsável pela disposição dos edifícios, igrejas, fazendas etc., e que se constituem na atualidade como rugosidades, que condicionam e condicionaram as atividades de subsistência realizadas pelos habitantes da região e a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários.

No início do século XX, por volta de 1909, as terras do norte americano Schindler foram vendidas para uma companhia inglesa *British and Brazilian Rubber Planters e Manufaturados LTDA*, que chegou a deter 80 mil hectares na região entre 20 km de costa e 40 km de profundidade, que compreendia os territórios entre os municípios de Entre Rios, Esplanada, Conde e Mata de São João. Em termos econômicos ocorreu a manutenção das atividades extrativistas vegetais e a inserção de novas culturas agrícolas “como o plantio do sisal, da seringueira e do algodão” (VALVERDE, 2007, p. 51).

Milton Santos, em um artigo publicado em 1959, analisa o entorno de Salvador e avalia que as terras de Camaçari e Mata de São João evidenciam um verdadeiro “deserto demográfico” marcado pela presença de pequenas roças. Outrossim, o autor ressalta as dificuldades de acesso à região que resulta na impossibilidade de uma exploração por diversos cultivos.

Nessa lógica, o LNB após ser responsável por participar da divisão territorial do trabalho intraestadual a partir da pecuária e, posteriormente, com o extrativismo voltado a exportação, se torna um deserto demográfico e uma região isolada por vias terrestres devido a precariedade em seu acesso. Portanto, a região sofre com os processos de “invisibilização” e vazio (CORBIN, 1989; DANTAS, 2009; SANTOS, 2015; SANTOS, 2019).

A “invisibilidade social” se caracteriza pela exclusão das comunidades tradicionais dos sistemas econômicos mais atuais, esse processo também tem um caráter que abarca o desconhecimento físico e compõe uma relação que desvaloriza essas

comunidades para se aproveitar economicamente das suas produções baseadas em atividades extrativistas a partir da aquisição por um baixo custo (SANTOS, 2015).

Nesse sentido, tais ideias se associam ao meio técnico a partir da constituição dos arquipélagos de mecanização incompleta no Brasil, no qual houve territórios que dispuseram de alguma infraestrutura técnica, sobretudo de circulação, enquanto outros estavam à margem desses processos, como o LNB. Esta região, mesmo contando com um porto que era utilizado para exportação de produtos das atividades extrativistas, ainda assim permanecia parcialmente isolada e à margem das ações que criavam infraestruturas de circulação terrestre, como a linha ferroviária em Alagoinhas, e a ausência de estradas de rodagem com uma estrutura satisfatória. Nesta lógica, o meio técnico e natural coexistem na LNB, na medida em que o sistema técnico e a infraestrutura não alcançam a toda a região de forma ampla.

Até a década de 1970 com o arranjo econômico que girava ao redor da extração do petróleo, as localidades do LNB situadas na linha da costa viviam as margens dos interesses hegemônicos de reprodução do capital. Na verdade, a lógica dessas vilas e distritos estavam alocadas nos modos de vida das populações locais e no seu próprio tempo (SANTOS, 2019). Em outros termos, eram localidades consideradas territorialmente “vazias” e socialmente “invisíveis” aos olhares dos agentes hegemônicos responsáveis pela dinâmica do capital industrial e petrolífero na região, especialmente porque o processo de valorização do turismo de sol e praia e das práticas marítimas modernas ainda não havia começado.

Acerca disso, Corbin (1989) desenvolveu uma história cultural da incorporação das práticas marítimas modernas na Europa, demonstrando como ocorreu a mudança da experiência humana ocidental em relação ao mar, no qual há a construção de novos significados. O mar até então era motivo para repulsa, lugar do vazio e voltado ao trabalho, porém ocorre um deslocamento que assimila experiências estéticas paisagísticas, práticas de banhos terapêuticos, uso para lazer e ocupação de moradias.

É no âmbito das relações entre as pessoas e o mar que se pode associar a ideia de território do vazio ao LNB. Dantas (2009), geógrafo cearense que realiza exercício semelhante ao feito por Corbin (1989), mas para a experiência brasileira, explica, a partir da sua proposição de geografia do litoral, como o espaço é um elemento importante nessas assimilações ressignificando-as.

O referido geógrafo cearense coloca que as práticas marítimas modernas no Brasil, iniciadas na virada entre o século XIX e XX em diferentes territórios do país, se

desenvolveram de forma mais pujante a partir da segunda metade do XX. Esse dado é importante, pois essa prática será responsável pela modernização no LNB a partir da segunda metade do século XX, resultando no processo de internacionalização do seu espaço (GOMES SOBRINHO, 2013).

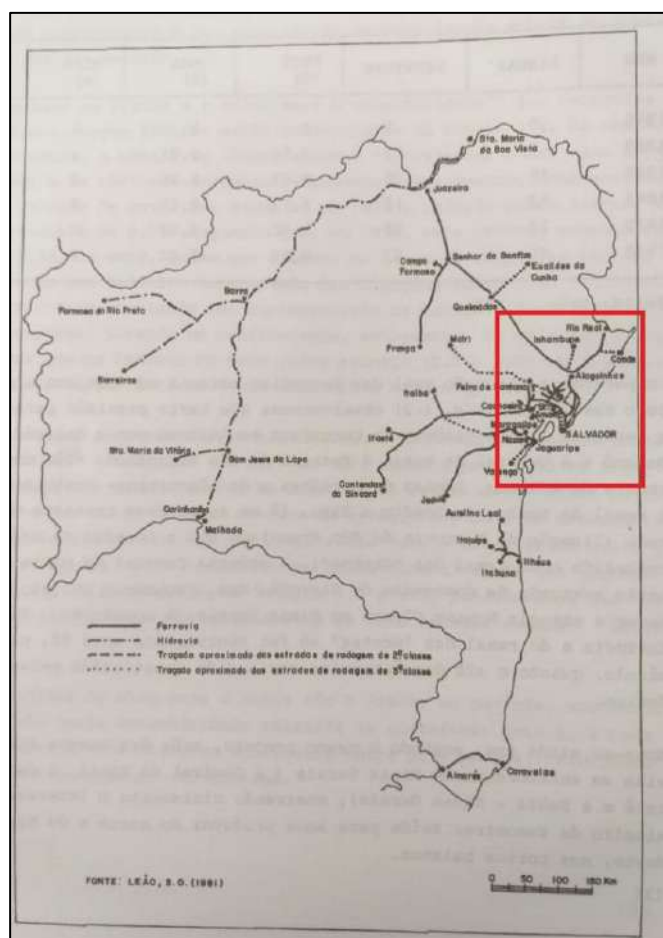
No entanto, até a ocorrência desse fenômeno, o LNB será tratado como território do vazio e “deserto demográfico” devido as suas particularidades de ocupação rarefeita, concentrada em alguns pontos da costa e se adensando às margens do principal entroncamento ferro-rodoviário que corta a região pelo interior (GOMES SOBRINHO, 2013). Vale ressaltar que em 1975 não havia estrada próxima ao litoral. Pode-se supor que isso, em conjunto com as heranças do processo de colonização - o qual uma distância da linha da costa resguardava segurança aos colonos – explicam a localização das sedes dos municípios da região, majoritariamente situadas distantes da linha de costa, em média de 40 km (BAHIA, 2005).

Igualmente, será também um território “invisível” socialmente (SANTOS, 2015) devido os seus usos e ocupação serem majoritariamente realizados pelos nativos descendentes das populações responsáveis pela sua apropriação, sejam eles remanescentes quilombolas e de povos originários, e/ou dos antigos portugueses. Portanto, o LNB esteve distante das ações de interesse dos poderes estatais por ser tratado como territorialmente “vazio” e socialmente “invisível” até 1975, ano da construção da Estrada do Coco que interliga o Aeroporto Internacional de Salvador até a Praia do Forte.

Em termos gerais, os usos e ocupações desenvolvidos durante o meio técnico nessa região estão correlacionadas às antigas práticas pecuaristas, de agricultura de subsistência e ao extrativismo. Os dois primeiros, enquanto atividades herdeiras do processo de colonização do LNB e características dos agentes hegemônicos; ao mesmo tempo que a última se afirma como uma nova iniciativa que redefine o papel da região na divisão territorial do trabalho, bem como se coloca como operacionalizada por agentes hegemônicos. Novos objetos técnicos são dispostos no território da região, como a construção do Porto de Sauípe que deu origem a um importante distrito em Entre Rios. Ademais, as antigas rugosidades dos tempos pretéritos a esse momento são mantidas, como a Casa da Torre dos GARCIA D’ÁVILA, e permanece a concentração de terras, atenuada pelo nova Lei de Terras de 1850 que condiciona o acesso a propriedade da terra através da compra. Outrossim, durante o século XIX há ascensão do cultivo do coco-da-baía na região, cultura trazida originariamente por GARCIA D’ÁVILA da Ásia (GOMES SOBRINHO, 2013).

Por fim, Silva, Leão e Silva (1989), em sua análise sobre a urbanização e a formação da rede urbana na Bahia, colocam em tela as vilas que surgem durante o século XVIII fruto do processo de aldeamento dos nativos: Jandaíra e Abrantes. E aquelas que surgem durante o século XIX: Entre Rios, Conde, resultantes também do aldeamento; e Mata de São João, resultado da colonização empreendida pelos D'Ávilas. Os autores mostram que a principal estrada de rodagem teve seu trajeto pelo interior, passando por Alagoinhas, onde se transformava em ferrovia e seguia para Juazeiro ou/e Rio Real (Mapa 6).

Mapa 6: Rede Viária Baiana 1930



Adaptado de: Silva, Leão e Silva (1989).

Portanto, esse é o quadro do território usado do LNB na transição entre os séculos XVIII, XIX e a primeira metade do XX. Valverde (2007, p. 53) realiza uma síntese que projeta os conflitos e a gênese dos núcleos de habitação originais da região desde a colonização, e nesse contexto é importante lembrar que os nativos que atualmente ocupam o LNB têm suas origens nessa formação social:

uma região pouco povoada e com uma formação social muito simples, composta por grandes latifundiários, pequenas famílias, agregados,

empregados livres, escravos trazidos da África e índios, que quando não se adaptavam ao trabalho eram frequentemente dizimados pelos colonos; todos, de uma forma ou de outra, ligados à Casa Grande. Acredita-se que é desse contexto que surgiram as propriedades que deram origem a pequenos núcleos populacionais (VALVERDE, 2007, p. 53).

3.3 Meio técnico-científico-informacional: da industrialização à internacionalização da região

Milton Santos (2006; 2008) explica a constituição do meio técnico-científico-informacional como um meio geográfico no qual estão incluídos, de forma obrigatória, no território a ciência, a informação e a tecnologia. É o meio que se inicia após a Segunda Guerra Mundial se associando intrinsecamente aos processos de globalização, pois necessita desse fenômeno para sua realização, visto que está interligado ao comércio internacional e torna lugares estratégicos como centro de decisões e ações mundiais. Outrossim, a globalização necessita dos objetos geográficos desse novo meio para realizar seus fluxos de informações, pessoas, trocas comerciais etc.

O meio técnico-científico esteve presente em momentos pretéritos da história, já que as atividades desenvolvidas pelos humanos dependiam tanto da técnica como da ciência. No entanto, o que se registra no atual período é uma interdependência da técnica e da ciência em todas as esferas da vida social por todo o mundo, porém em diferentes proporções quando se trata dos países que estão na periferia do sistema capitalista de produção (SANTOS, 2008).

As principais características que dão o contorno desse meio geográfico são: os sistemas de engenharia fruto do progresso humano, responsáveis por artificializar cada vez mais a natureza, criando assim uma tecnosfera; e os novos objetos geográficos que são mais carregados de informações e intencionalidades específicas que possibilitam a conclusão dos interesses hegemônicos (SANTOS, 2008). Técnica, ciência e informação estão na “base da produção, da utilização e do funcionamento do espaço e tendem a constituir o seu substrato” (SANTOS, 2006, p. 160).

Como um dos resultados mais importantes da instalação desse novo meio geográfico, que se pode também qualificar como espaço geográfico (SANTOS, 2008), está a especialização dos lugares, que consiste na minimização dos custos produtivos e operacionais das multinacionais, que a partir de então iniciam uma produção em rede. E nessa perspectiva, é fundamental compreender como o Brasil se insere nesse contexto e qual o papel exercido pelo LNB nos ajustes realizados na divisão territorial do trabalho com base nesse novo momento da história.

Santos e Silveira (2006) afirmam que durante o século XX o Brasil sofre mudanças substanciais em suas estruturas econômicas e sociais. O processo de industrialização em São Paulo atrai um exército de reserva oriundos de outros estados, como a Bahia e Pernambuco no Nordeste, e Minas Gerais no Sudeste. São criadas infraestruturas necessárias para a fluidez no território nacional, sobretudo as malhas rodoviárias para o transporte. Ademais, se observa a partir da década de 1970 a implantação dos polos e complexos industriais, como o Petroquímico de Camaçari na Bahia e o Siderúrgico de Itaquí no Maranhão. De mais a mais, nessa mesma década ocorre a modernização da agricultura que modifica as estruturas agrárias do país. O Brasil então se transforma ao longo do século XX em um país subdesenvolvido industrializado com base na substituição de importações e na concentração espacialmente localizada na região sudeste.

Moreira (2014) aponta que o processo de diferenciação-concentração no sudeste brasileiro acarreta uma situação insustentável para economia nacional. E como solução para reversão desse quadro, os governos militares, iniciados a partir de 1964 pelo golpe, estabelecem estratégias de cunho redistributivos da indústria com base nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, os famosos PNDs. O objetivo é redistribuir as indústrias e infraestruturas presentes na região metropolitana de São Paulo ao longo do território nacional. “Uma estratégia que só parcialmente será conseguida, mas terá força suficiente para reordenar e reconfigurar o território nacional como um todo, rearrumando-o num arranjo de divisão interindustrial do trabalho e de trocas mais abrangentes” (MOREIRA, 2014, p. 260). Então, é nesse contexto que irá surgir o Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, em 1978, que será responsável por uma mudança nas estruturas econômicas, territoriais e sociais de Salvador e do LNB.

Nesse sentido, Camaçari passa a incorporar uma nova lógica de uso pautada em um acordo tripartite, conforme apontado por Risério (2004). Esse convênio se estabelece sob o capital dos entes estatais, nacionais e multinacionais. Gomes Sobrinho (2013) assevera que a territorialização da extração de petróleo nos municípios de Mata de São João, Itanagra, Pojuca, Entre Rios e Cardeal da Silva (alguns deles no entorno do Litoral Norte) causaram impactos substantivos na região alterando os dados socioeconômicos, gerando empregos novos, ocasionando o surgimento de uma classe média em face da formação social tradicional existente. Além disso, “este processo impulsionou a urbanização, intensificou os fluxos através da implantação de estrutura viária que

contribuiu para a valorização das terras e especulação fundiária que tradicionalmente [...] [mantinha] as terras como reserva de valor” (GOMES SOBRINHO, 2013, p. 53- 54).

Lirandina Gomes Sobrinho (2013) alerta ainda que a urbanização e a industrialização na região se processaram de maneira diferenciada, haja vista que a territorialização é seletiva, se concentrado em alguns municípios e sob algumas atividades, a saber: silvicultura, celulose e petróleo. Silva, Leão e Silva (1989) relatam que o processo de desconcentração capitaneado pelos agentes estatais gerou uma demanda por adequação do sistema de transportes e comunicação, e isto levou a uma reorganização urbana e orientação de novos eixos territoriais de expansão urbana e metropolitana, como o exemplo emblemático da Estrada do Coco, construída em 1975.

Vislumbra-se até este momento novos agentes que se territorializaram no LNB e são responsáveis pelas transformações socioespaciais mais substantivas: os poderes estatais e as frações do capital nacional e internacional industrial vinculados aos ramos do petróleo, silvicultura e celulose. Tais agentes são responsáveis pela implantação da infraestrutura que impõe o meio técnico-científico-informacional na região, onde alguns espaços serão marcados por um denso arcabouço técnico e outros serão marcados pela sua ausência. A partir dessas ações se tem o quadro analisado pela professora Magalhães (2016), marcado por fragmentação e segregação socioespaciais às margens da principal rodovia, BA-099, que atravessa à região.

É importante ressaltar que as ações de diferentes agentes também geram conflitos, como o que ocorreu na década de 1980 com relação à instalação de empresas como a NORCEL. A confluência dos interesses de diversos agentes vinculados a projetos turísticos e imobiliários na região (movimentos ambientalistas, pequenos e médios proprietários de terras e grupos econômicos de grande e médio porte) que temiam a desvalorização de seus empreendimentos impediu a implantação dessa e de outras empresas do ramo da celulose (GOMES SOBRINHO, 2013). Isso demonstra que o território da região vivenciou e vivencia conflitos de diferentes ordens, sobretudo aqueles de natureza socioambiental e os que são historicamente determinados pelas próprias estruturas agrárias gestadas desde o período colonial.

No tópico anterior foi posto a questão da constituição da “invisibilidade”, do “vazio” e “deserto demográfico” do LNB, que são rompidas a partir da presença desses novos agentes que impõe novas lógicas para o território. Inicialmente, a instalação do primeiro trecho da BA-099, a Estrada do Coco, pelo poder público inicia um processo de valorização que se intensificará com a industrialização de Camaçari e a urbanização e

metropolização de Salvador, que manifesta um fenômeno de “crescimento populacional, na demanda de bens e serviços gerada pelos novos salários e, no crescimento do mercado imobiliário regional, expresso na implantação dos primeiros loteamentos e casas de veraneio e clubes de lazer” (GOMES SOBRINHO, 2013, p. 57). Em meio a esses fenômenos também surge uma orientação ao desenvolvimento de uma atividade econômica na região relacionada às práticas turísticas, em face da própria consolidação das práticas marítimas modernas no Brasil na segunda metade do século passado (SANTOS, 2019).

Ao se reaver as discussões sobre o uso e ocupação do território no Litoral Norte da Bahia, as terras que englobavam uma parte considerável dos municípios eram da Companhia Inglesa *British and Brazilian Rubber Planters e Manufaturados LTDA* e acabaram sendo arrendadas a um terceiro por um dos seus procuradores em 1949. As explicações que se tem para o destino das terras se sintetizam em duas versões após o levantamento realizado por Stifelman (1997) apud Valverde (2007): (a) a aquisição das terras pela Construtora Norberto Odebrecht junto ao *Bank of London* por um preço simbólico; (b) a segunda versão afirma que elas teriam se transformando em terras públicas pela ausência de pagamentos de taxas ao governo.

Seja como for, as terras acabaram sendo apropriadas pela Construtora Norberto Odebrecht, que as deixou sem uso até 1989, quando a região passou por um processo de valorização. E, posteriormente, em 1992, é lançado pela BAHIATURSA o Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia que surge exatamente no bojo das valorizações e ocupações dessas terras (VALVERDE, 2007). Atualmente, em parte dessas terras, está situado o Complexo Turístico Costa do Sauípe, que se pode destacar como um dos símbolos desse novo uso e ocupação implantados na região (VALVERDE, 2007; GOMES SOBRINHO, 2013).

Na esteira desses eventos, a partir da década de 1970 ocorreram mudanças significativas nas estruturas territoriais da região. Pode-se destacar a conclusão do segundo trecho da BA-099, a Linha Verde, em 1993, que irá cruzar toda a extensão da região e terminar na divisa com o estado de Sergipe, responsável por uma intensificação dos processos anteriormente citados, sobretudo a implantação de equipamentos turísticos de diversos portes (GOMES SOBRINHO, 2013; SANTOS, 2019).

Destaca-se também a inserção do LNB no Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (PRODETUR-BA), que resultou em massivos investimentos da iniciativa privada e do estado, tanto estadual quanto federal na região. Gomes Sobrinho

(2013) afirma que a posição de privilégio em relação à RMS, ao Aeroporto Internacional de Salvador, a facilidade de acesso gerada pela BA-099 e os investimentos dos diversos agentes públicos e privados contribuíram para a consolidação do turismo no LNB.

O turismo ganha bastante visibilidade após a segunda metade do século XX com a ocorrência da revolução dos transportes que permitiu uma expansão de rotas áreas e fluxos maiores de pessoas dentre os territórios ao redor do planeta. Nessa lógica, essa atividade emergiu como uma alternativa capaz de servir de recursos para os países em via de desenvolvimento que sofreram com sucessivas frustrações econômicas com outros setores (CAZES, 1996; SANTOS, 2019). Cazes (1996) explica que isso se torna evidente a partir da presença desse setor no planejamento econômico realizado pelos países do sul global, mas que estabelece uma nova relação de dependência a partir da importação de equipamentos turísticos e sistemas gerenciais internacionais.

Por um lado, Dantas (2009) discute o processo de criação da vocação turística no Nordeste pelas próprias políticas públicas, como o PRODETUR. Por outro lado, Santos (2019, p. 110) mostrou como o discurso do “Nordeste da seca” orienta as estruturas políticas e econômicas do poder hegemônico para o “Nordeste litorâneo”. Sendo assim, esse último Nordeste está correlacionado às diversas relações e formas que coexistem e se ressignificam a partir do processo de turistificação do litoral da região, na qual se observou uma pujante política pública de turismo que não encontra similar em outra região do Brasil (SANTOS, 2019).

No que tange à instalação do turismo no Litoral Norte da Bahia, há uma vasta literatura que demarca os processos de transformações socioespaciais e os conflitos decorrentes da territorialização dos agentes vinculados a esse setor econômico (SILVA, SILVA E CARVALHO, 2008; SILVA, CARVALHO E SILVA, 2009; SILVA E CARVALHO, 2011; GOMES SOBRINHO, 2013; MAGALHÃES, 2016; SANTOS, 2017; SANTOS, 2019).

Assim, é importante destacar alguns aspectos do processo de territorialização dos agentes vinculados ao turismo e a disposição desses novos equipamentos nas estruturas territoriais da região. Em primeiro lugar é necessário delimitar que as instalações dos equipamentos turísticos no LNB se dão sobre uma lógica de internacionalização dos espaços, não só pela venda de lotes para estrangeiros com a participação do próprio poder público (CARVALHO E SILVA, 2011; GOMES SOBRINHO, 2013), mas também pela própria presença de operadoras e investimentos estrangeiros nos hotéis, *resorts* e condomínios do imobiliário-turístico (Figura 5), com destaque especial às frações dos

capitais de origem portuguesas e espanhola (SILVA, SILVA E CARVALHO, 2008; GOMES SOBRINHO, 2013).

Figura 5: Grand Palladium Imbassaí Resort e Spa



Fonte: Página do Palladium Hotel Group²¹.

Em segundo lugar, esses objetos técnicos são representantes desse novo meio geográfico, o técnico-científico-informacional, responsável pela intensificação da globalização na região. Toda essa infraestrutura permite uma interligação entre o lugar e o mundo a partir dos fluxos de capitais, informações e pessoas, como também é responsável por realizar os interesses de agentes estranhos ao lugar (SANTOS, 2006; SANTOS E SILVEIRA, 2006). Outrossim, as rugosidades de momentos pretéritos são ressignificadas no bojo dessas novas relações impostas por esse novo período técnico, a exemplo do próprio Castelo da Torre, construído durante o período dominado pelo meio natural e que atualmente tem a função de destino turístico cultural, histórico e paisagístico, e/ou são removidos para dar lugar aos novos objetos; pode-se falar das antigas edificações que são demolidas para a construção de condomínios, hotéis e *resorts*.

O Quadro 7 sintetiza o volume de investimentos e a expansão/construção de equipamentos relativamente recentes que reforçam a expansão do turismo na região e o processo de internacionalização a partir da presença de empresas estrangeiras, reafirmando a importância do capital estrangeiro como incentivador das atividades turísticas no LNB.

²¹ Disponível em: < <https://www.palladiumhotelgroup.com/pt/hoteis/brasil/bahia/grand-palladium-imbassai-resort-spa>>. Acesso em: 20 dezembro 2020.

Quadro 7: Lista de Investimentos Privados Previstos para o Litoral Norte da Bahia até maio de 2015

Empreendimento	Origem	Localização	Uhs	Previsão de abertura	Investimento estimado (US\$)	Situação até maio de 2015	Emprego s diretos
Complexo Sol Meliá - 1ª etapa (The Reserve Paradisus Hotel - Guarajuba) - Guarajuba Empreendimentos S.A	Espanha	Guarajuba Camaçari	225	dez/17	60.000.000	Planejamento	225
Complexo Sol Meliá - 2ª etapa (The Guarajuba Beach Resort)	Espanha	Guarajuba / Camaçari	1000	dez/20	700.000.000	Planejamento	500
Grand Palladium Imbassai Resort & Spa - Reserva Imbassai - 2ª etapa	Espanha	Imbassai/Mata de São João	210	*	90.000.000	Planejamento	400
Bahia dos Coqueiros	Portugal	Jacuípe/Camaçari	770	*	220.000.000	Planejamento	1.200
Iberostar (3ª etapa)	Espanha	Praia do Forte/Mata de São João	240	*		Planejamento	400
Complexo Turístico em Praia do Forte - Norte / Bensal Holding do Brasil	Espanha	Praia do Forte/Mata de São João	1.200	*	400.000.000	Planejamento	1.500
Complexo Turístico em Praia do Forte - Sul / Amagerone Capital Holding do Brasil	Espanha	Praia do Forte/Mata de São João	2.500	*	700.000.000	Planejamento	5.000
Plano Baixio (1ª Etapa)	Espanha	Baixio - Esplanada	60	*	398.000.000	Planejamento	1.450
Naurigas/Aguaduna	Espanha	Massarandupió/ Entre Rios	970	*	195.000.000	Planejamento	2.983
Costa Azul Bahia Golf Resort & Condomínio	Espanha	Costa Azul/Jandaíra	2.250	*	312.500.000	Planejamento	1.500
Quintas de Arembepe	Portugal	Arembepe/ Camaçari	350	*	150.000.000	Planejamento	400
Fazenda Santa Clara	Nacional	Malhadas/Mata de São João	150	*	8.400.000	Planejamento	1.000
Bristol Hotels Camaçari	Nacional	Camaçari	120	nov/16	6.000.000	Planejamento	26
Soft Inn Camaçari	Nacional	Camaçari	2017	2017	10.000.000	Planejamento	45
Aero Espaço Empresarial & Hotel InterCity Express Salvador	Nacional	Lauro de Freitas	187	jun/15	30.000.000	Implantação	200

Fonte: Superintendência de Investimentos em Polos Turísticos - SUINVEST, 2015.

Acerca dos incentivos turísticos no LNB, é preciso destacar, em terceiro lugar, a existência de diversos agentes com diferentes interesses, experiência variados e conflitos de ordem socioambiental. Silva, Silva e Carvalho (2008, p. 194) asseveram que o processo de urbanização turística gesta um novo tipo de cidade que é resultado do papel empreendedor do Estado: linear, dependente da metrópole, sem centro, gravemente “segregada, com sérios problemas ambientais e de relacionamento com as populações tradicionais, remanescentes dos períodos anteriores”.

Como exemplo dessa urbanização turística, Priscila Santos (2019) discute o processo que ocorreu na Praia do Forte no LNB. Essa localidade foi ocupada a partir de um projeto planejado sob a égide do marketing territorial com base na preservação e

conservação dos ecossistemas naturais, ou seja, no discurso ambientalista do final do século XX. A urbanização se deu de forma privatista, pautada em segundas residências, e associada ao imobiliário turístico de modo que a Praia do Forte surgiu como um dos principais destinos turístico do país, abandonando definitivamente a sua antiga toponímia, Tatuapara, que fora nomeada pelos antigos nativos que habitavam a localidade. A autora destaca ainda que esse processo de transformação capitaneada por Klaus Peters – paulista descendente de alemães que adquiriu poções de terras da Praia do Forte – impôs um choque entre tempos, lentos e rápidos, surgindo daí uma nova (re)(des)organização territorial do local.

Sendo assim, as transformações socioespaciais correntes no LNB são realizadas no atual momento por diversos agentes hegemônicos em que se podem destacar: o industrial do ramo do petróleo, da celulose e da silvicultura; o Estado, em suas diversas esferas de atuação; e o capital imobiliário-turístico nacional e internacional. Igualmente, também coexistem com agentes hegemonizados, que são descendentes daqueles que historicamente ocuparam a região, e desenvolvem atividades tradicionais, especialmente a pesca e agricultura de subsistência ou servindo de mão de obra aos diversos empreendimentos. Os conflitos que são gerados pelo choque de interesses desses dois grandes grupos distintos se desdobram em processos socioespaciais marcados pela fragmentação e segregação. Ademais, também se verifica um processo de privatização das praias; o abandono de atividades tradicionais pela população nativa para serem absorvidos pelas atividades hegemônicas da região; a ocupação de ecossistemas ambientais sensíveis, gerando assim danos irreparáveis; e a concentração de terra, marca que remonta ao regime de sesmarias no Brasil. O LNB então se constituiu em um *território de enclaves* segundo a leitura realizada por Silva et al. (2008a).

Essa é a síntese do território usado do Litoral Norte da Bahia em que se impõe o meio técnico-científico-informacional que a um só tempo é resultado e meio da ação dos agentes supracitados. Meio geográfico que é responsável por ampliar as desigualdades socioespaciais intrarregionais a partir do seu caráter seletivo que escolhe lugares para receber a infraestrutura técnica necessária para reprodução do capital e a realização dos interesses dos agentes hegemônicos do sistema capitalista mundial.

Por fim, a reflexão realizada neste capítulo também se propõe a considerar que as políticas públicas territoriais são indutoras do processo de imposição desse meio geográfico, especialmente a partir das políticas de turismo no Nordeste. Afinal, Paiva (2014), ao analisar o sistema gerencial do PRODETUR/NE, demonstra que o programa

agiu também como uma política urbana promotora da construção de infraestruturas para a prática do turismo ou melhor, do novo modelo de cidade que Silva, Silva e Carvalho (2008) apresentam em seu texto a partir dos grandes investimentos em saneamento e transportes.

CAPÍTULO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NO LITORAL NORTE DA BAHIA: PROPOSTAS DE UMA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA A PARTIR DE UMA LEITURA GEOGRÁFICA

Nesse capítulo pretende-se expor os resultados alcançados durante essa investigação. Inicialmente, no primeiro tópico buscou-se ilustrar com um exame histórico as políticas territoriais executadas no estado da Bahia desde o ano de 1950, com base na pesquisa de Éder Souza (2008) relacionada à contribuição de outros autores. No segundo tópico foi realizada uma apresentação dos dois instrumentos avaliados na pesquisa: (1) *Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia* (2003); e (2) *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial das Povações da APA do Litoral Norte do estado da Bahia* (2005)²². Esse exercício possibilita um prévio conhecimento dos aspectos mais genéricos presentes nos documentos.

Nos último tópico empreendeu-se o processo avaliativo destacando os fundamentos e elementos constantes nas propostas. Articulou-se também os elementos teóricos e metodológicos presentes nos capítulos anteriores com os dados e itens dos documentos. Ademais, buscou-se propor também possibilidades e caminhos para elaboração de políticas públicas territoriais que favoreçam o maior conjunto possível da sociedade, com base na sustentabilidade e no uso e ocupação dos recursos naturais. Tal elaboração se construiu a partir dos fundamentos presentes na obra de Partidário (2007) que orientam a constituição de uma política pública territorial pautada em Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

4.1 Políticas territoriais da Bahia: uma retrospectiva histórica do planejamento

Um país como o Brasil que tem sua origem a partir do processo de expansão territorial de uma nação europeia e que durante toda a história, mesmo após a emancipação político-administrativa, encontrou na formação territorial um dos principais elos entre as diversas elites regionais, com interesses difusos, sempre teve o Estado como principal agente no processo de (des)organização do espaço.

²² Foram adotadas as nomenclaturas: *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003) e *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* (2005) para se referir respectivamente aos dois documentos avaliados.

Moraes (2007) afirma que as ações realizadas pelo Estado se apresentam com mais intensidade em áreas “fronteiriças” e de transição do país, especialmente no litoral, fornecendo infraestruturas para que sejam paulatinamente incorporadas aos circuitos econômicos auxiliando no processo de acumulação do capital. O Estado então se configura como um dos principais agentes responsáveis pela produção do espaço, conforme já se apontou no primeiro capítulo do trabalho.

Outro ponto também colocado no primeiro capítulo se refere ao processo de incorporação do litoral à economia nacional a partir do esforço executado pelo Estado no fornecimento de infraestruturas. Com base nisso, se estabelece uma conexão a partir das ideias de Moraes (2007), que coloca o Poder Estatal como agente hegemônico nesses processos, com a nossa área de investigação. Conforme foi demonstrado ao longo dessa pesquisa, as transformações substantivas na paisagem do Litoral Norte da Bahia começaram a partir da construção da Estrada do Coco em 1975. Essa rodovia construída pelo poder público, responsável por interligar o Aeroporto Internacional de Salvador à Praia do Forte, em Mata do São João, auxiliou na dinamização do turismo na região e sua acentuada expansão.

Diante do que foi colocado, é possível compreender o papel que o Estado tem nos processos de transformação no território e sua centralidade enquanto um dos agentes hegemônicos que promovem ações decisivas. Vale ressaltar que tais atuações se dão mediante a criação e execução de políticas públicas territoriais. Costa (1996) aponta que toda política que altera a estrutura territorial a partir das suas intervenções com uma concepção de espaço nacional e detenha meios para sua viabilização, é uma política territorial. Portanto, se assume nesse capítulo que os programas de planejamento elaborados pelo governo do estado baiano se configuram como uma política pública territorial por conter esses elementos na esfera estadual e intermunicipal, a partir da criação de diversas regiões para as intervenções.

Antes de compreender o quadro de desenvolvimento das PPTs na Bahia, se faz necessário, inicialmente, entender as transformações pelas quais o Estado brasileiro passou ao longo do século XX que possibilitaram uma maior centralização de ações e, posteriormente, uma menor concentração político-administrativa com a neoliberalização. Com isso se percebe o caráter dinâmico das elaborações de PPTs e as suas diferenças, bem como em qual contexto ocorreu as suas proposições.

É salutar reforçar que não se fez um aprofundamento como o realizado por Souza (2008), mas sim uma síntese apresentando os principais elementos que dão o tom das

características que as políticas públicas territoriais terão em determinados períodos históricos em nosso país nas diversas escalas (nacional, estadual e municipal).

No início do século XX surgem os primeiros programas voltados para o desenvolvimento com vistas a combater as desigualdades regionais. Esses se iniciam em países como a ex-União Soviética e os Estados Unidos da América. No Brasil mesmo antes da Segunda Guerra, já se colocava em tela os debates sobre a participação estatal nas políticas de planejamento e desenvolvimento. No entanto, com a crise de 1930, se inicia um movimento de aceitação de intervenções estatais dentro dos moldes postos pelo keynesianismo. O Brasil durante esse momento vive transformações substantivas nas suas estruturas político-administrativas, sociais e econômicas. E daí há uma orientação para ações de planejamento devido aos problemas gerados pela crise mundial da década de 30 (SOUZA, 2008).

Souza (2008, p. 69) defende que no pós Segunda Guerra Mundial ocorreram transformações substantivas nas estruturas territoriais de diversos países, criando assim áreas com bastante infraestrutura. Como movimento para diminuir as desigualdades oriundas desses processos surge o planejamento do desenvolvimento regional enquanto estratégia. Assim o referido autor, com base nas ideias de Milton Santos, demonstra que as ações de planejamento funcionam “como uma das maneiras de transposição das formas de uma formação socioeconômica para outra, [que] pode realizar a tarefa de modificar as estruturas, principalmente dos países subdesenvolvidos”. Ou seja, os países centrais do capitalismo mundial transpõem para os países periféricos as orientações e arranjos territoriais que auxiliam no processo de maximização da acumulação do capital.

A partir da década de 1930 as medidas tomadas pelo governo tinham investimento regionais ainda muito baixos, visto que durante o mesmo período a expansão da industrialização do Sudeste acentuava as desigualdades regionais. Entre as décadas de 1930 e 1960 o que se observa são ações pontuais no que tange ao papel do Estado brasileiro no combate das desigualdades. Se por um lado, verifica-se a criação de um grupo de trabalho comandado por Celso Furtado (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN) para construir uma interpretação das desigualdades regionais e seus efeitos no Nordeste, por outro, há a criação de instituições como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) representando as medidas pontuais executadas. Ademais, o grupo de trabalho deu origem ao Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que assentaria as

bases para a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959 (SOUZA, 2008).

A ruptura do regime democrático na primeira metade da década de 1960 no Brasil, inicia um novo modelo no ordenamento político-administrativo da nação marcado essencialmente pela centralização do poder na esfera federal. Esse evento histórico se processa em um cenário internacional caracterizado pelo forte desenvolvimentismo, pautado na intervenção do poder estatal. A industrialização planejada era o caminho de uma política pública de desenvolvimento (consequentemente territorial) para a superação do subdesenvolvimento (UDERMAN, 2008).

A professora Simone Uderman (2008, p. 57) explica ainda que as políticas públicas de desenvolvimento executadas durante esse período tinham como base teórica as concepções de “pólos de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de potencial de irradiação”. Os militares como detentores do poder nesse novo regime no Brasil, colocam essas ideias em prática a partir da criação de pontos estratégicos (ou regiões) e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's).

Um dos resultados desse período de regime militar em que havia planejamento voltado para o desenvolvimento, pode-se destacar a instalação do Polo Petroquímico de Camaçari no litoral da Bahia. Essa planta industrial representa as tentativas de reorganização do setor secundário do país engendrada pelos militares (MOREIRA, 2014). Durante os governos militares houve um crescimento econômico expresso através do que se denominou “milagre econômico”, no entanto as desigualdades regionais continuaram se acentuando, o que exigiu da esfera federal uma intensificação de investimentos em outras regiões para além do eixo Rio de Janeiro – São Paulo, sobretudo como forma de conseguir apoio das oligarquias regionais motivada pelas instabilidades econômicas que apontavam no horizonte (SOUZA, 2008). Nesse sentido, o que fica delimitada nas características desse período é a centralização das ações na União que direcionava os recursos para as regiões.

Ao final da década de 1970 o modelo de intervenção estatal desenvolvimentista começa a apresentar sinais de esgotamento motivados pelas crises fiscais e econômicas, inflações crônicas e as estagnações que afetam os países latino-americanos. Observa-se também no cenário mundial uma tendência neoliberal que coloca o mercado como caminho para superação dos problemas. Esse novo ambiente modulava uma forma de atuação pública pautada nas orientações do mercado, tido como superior (UDERMAN, 2008).

O Brasil vivenciava entre as décadas de setenta e oitenta do século XX uma crise econômica (motivada também pelo endividamento do país) e hiperinflação, e em face desse esgotamento no final desse período também ocorria o processo de redemocratização do país com a saída dos generais do poder político e a construção da nova Constituição, promulgada em 1988 (SOUZA, 2008).

A referida Constituição institui uma nova lógica que possibilitou a descentralização das ações e a dotação dos estados e municípios de uma autonomia relativa na proposição de projetos e buscas de parceiros para a sua implementação. Ademais, os governos posteriores criaram projetos de planejamento para o país, mas ainda assim muito pautado em um viés economicista considerado assim uma herança do período militar. Milton Santos (2002) entende esse processo de neoliberalização dos Estados, pautado na desconcentração do poder, no contexto da guerra fiscal, a face geográfica da guerra dos lugares.

Ocorre também a extinção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência de Desenvolvimento do Norte (SUDAM), e o enfraquecimento de órgãos como a Companhia de Desenvolvimento do Vale São Francisco (SOUZA, 2008). Os novos projetos regionais de planejamento criados nesse momento têm um caráter mais setorial, com ausência de uma proposta nacional, visando preparar o país para a globalização (SILVA E SILVA, 2003).

No que tange ao planejamento no estado da Bahia, pode-se inicialmente destacar seu pioneirismo a partir da criação de instituições responsáveis por coordenar atividades econômicas que repercutiam na economia estadual, tal como o Instituto do Cacau, criado em 1933. Essa preocupação voltada ao planejamento regional e territorial também se dá devido aos sérios problemas enfrentando pela economia baiana no início da década de 1950, o que foi cunhado pelo político Otávio Mangabeira como “enigma baiano”. O quadro que constituía essa situação se justificava pela involução nas estruturas econômicas da Bahia, e se tornou alvo de estudos de diversos pesquisadores baianos (TAVARES, 1966; SPINOLA, 2001; SOUZA, 2008).

Na década de 1950 o planejamento baiano é afetado pelo ambiente nacional, após a divulgação do plano de metas elaborado na gestão do presidente Juscelino Kubistchek. Seu reflexo na esfera estadual se dá na gestão de Antonio Balbino (1955-1959), responsável pela criação do Conselho Econômico da Bahia (CONDEB) e da Comissão de Planejamento da Bahia (CPE). Tais órgãos tem funções distintas, enquanto o CPE tem um caráter mais propositivo de medidas, o CONDEB era puramente político e composto

por instituições que auxiliaram na sua própria construção. Mas é durante a gestão do governador seguinte, Juracy Magalhães (1959-1963), que se tem então a tentativa de aplicação do Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (PLANDEB), concluído em 1959 a partir dos estudos do CPE, com o objetivo de modernizar a sociedade baiana (SOUZA, 1991).

O modelo de desenvolvimento planejado pelo PLANDEB contemplava uma integração produtiva com o Sudeste do país com base na produção de bens intermediários para ser consumido nessa região. Os ideais desse plano foram efetivados de maneira lenta e gradual assim que o contexto social e político permitia, sobretudo com a modernização da sociedade baiana (SPINOLA, 2003; SOUZA, 2008). No governo de Lomanto Júnior na década de 1960 (1963-1967), ocorreram reformas administrativas que desenhavam os papéis do planejamento e as funções do estado. Ocorreu conseqüentemente a criação das Regiões Administrativas, com auxílio da consultoria da geógrafa Lysia Maria de Cavalcanti Bernardes, como modelo de atuação governamental ajustada às novas concepções (SOUZA, 2008).

Com o golpe de 1964 e a instauração da ditadura militar no Brasil, mudanças ocorreram no planejamento baiano. A centralização do poder exercida pela União, forçou com que o estado subordinasse as suas políticas de planejamento aos da esfera federal, minando assim os espaços para elaboração de políticas estaduais. No entanto, durante esse mesmo período houve avanços a partir da criação da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, que elevou o planejamento ao status de primeiro escalão no governo baiano em 1971 (SOUZA, 2008).

Souza (1991) afirma ainda que o planejamento estatal na Bahia foi muito bem-sucedido até a década de 1980, afinal ocorreram mudanças estruturais no Produto Interno Bruto do estado. É importante lembrar que na década anterior, é criado o Polo Petroquímico de Camaçari que traz transformações importantes para a região metropolitana de Salvador (GOMES SOBRINHO, 2003; RISÉRIO, 2003). Apesar desse esforço do planejamento da Bahia, é evidente ainda o papel do governo federal enquanto centralizador dos processos de ordenamento territorial e a força de adaptação do governo baiano aos interesses dos governos militares.

Após a década citada, se visualiza uma setorização do planejamento o que resultou na criação de diversas formas de regionalizar o Estado seguindo as lógicas próprias de cada órgão que compõe a administração pública baiana. Souza (2008) demonstra isso tanto ao analisar as regiões administrativas, quanto as regiões econômicas formuladas

como políticas públicas territoriais pelo governo da Bahia. Essas últimas foram criadas ainda na década de 1990 e refletem o processo de neoliberalização do Estado brasileiro e a descentralização do poder.

As regiões econômicas, nesse sentido, são uma marca da mudança de concepção que rege o papel do governo na formulação do planejamento. Representa em termos gerais, o esgotamento das ideias que estavam associadas ao keynesianismo que colocava o Estado como um dos principais agentes que fomenta o desenvolvimento, conforme aponta Uderman (2008). Nesse momento, o poder público estadual apenas tem a função de indicar as áreas para que ocorram os investimentos privados nacionais e estrangeiros. Esse novo papel surge ao passo que a Nova Constituição permite autonomia entre os entes que compõe as estruturas políticas e territoriais do Estado brasileiro.

Éder Souza (2008, p. 84) é enfático sobre o papel do planejamento nesse final do século XX:

Nessa linha, o planejamento estatal passa a nortear a iniciativa empresarial quanto às melhores oportunidades emergentes na realidade socioeconômica estadual e nas distintas macroáreas produtivas, devendo cada uma dessas desenvolver-se a partir de bases de produção específicas.

O governo baiano passa então a indicar as áreas que devem ser alvo de investimentos, mascarando sua ausência nos processos de inversões de capitais, o que reforça as desigualdades históricas existentes no território. Apesar das regiões econômicas levarem em sua nomenclatura os aspectos físico-naturais, elas funcionam apenas como um indicativo que aplica uma seletividade territorial nos processos de modernização da estrutura econômica da Bahia. Então as regiões têm a instalação de atividades econômicas de acordo com as particularidades das suas características endógenas. Ademais, é importante ressaltar que as regionalizações elaboradas no Brasil tinham como embasamento teorias que justificavam a sua realização (BEZZI, 2004; SOUZA, 2008).

Durante a primeira década do século XXI, com a vigência de múltiplas regionalizações, o governo baiano então sob a gestão de Jacques Wagner (2007 a 2015, duas gestões) decide criar uma regionalização que serve como base de orientação para as próximas políticas de planejamento, sobretudo as voltadas para a cultura. Nasce então os “Territórios de Identidade” como novo modelo que coordena as PPTs (VAZ, 2016; SERPA et al., 2011).

Essa nova concepção de regionalização traz em seu bojo uma perspectiva integradora que não estava presente nas propostas anteriores, visto que as ações não eram

coordenadas de forma intersetorial, mas particularizada por cada órgão. Os Territórios de Identidade, “pelo menos na teoria, [revelam] as regiões vividas pelas pessoas a partir das possíveis relações estabelecidas entre os municípios” colocando em evidência os aspectos culturais como base dos recortes, assim como tenta reconhecer as identidades regionais (VAZ, 2016, p. 61).

Vaz (2016) explica também o esgotamento das análises regionais no início do século XXI e a ascensão do conceito de território, e em face disso a região ganha uma conotação negativa dentro das políticas públicas nacionais por carregar a incapacidade de integração nacional. Lima (2016) entende que desde o final do século XX as instituições internacionais de apoio ao desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tem incentivado a adoção da abordagem territorial para formulação de políticas públicas de desenvolvimento. Nesse sentido, no Brasil, na Bahia e em seu litoral, cada vez mais o território assume a centralidade nas discussões sobre as ações do poder público.

O governo da Bahia lança uma produção que corrobora as bases teóricas em que se estrutura os Territórios de Identidade. As discussões trazidas na cartilha se norteavam em reflexões não só sobre o território, mas também sobre territorialidade e identidade estabelecendo a importância para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento territorial e cultural (VAZ, 2016). Os avanços apresentados pelo novo modelo de regionalização também enfrentam problemas ao estabelecer uma confusão entre território e região devido as imprecisões presentes nos documentos do governo do estado (SOUZA, 2008; VAZ, 2016).

Por fim, em termos de diálogo entre o governo federal e o estadual, a elaboração e adoção dos Territórios de Identidade enquanto recorte espacial e região-base para o planejamento das ações do poder público do estado da Bahia demonstram um certo alinhamento das políticas estaduais com as políticas culturais nacionais, visto que o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou os Territórios da Cidadania (2008) como forma de promoção do desenvolvimento sustentável e integração entre as diversas esferas do poder (SERPA et al., 2011).

O importante de se destacar a partir do resgate da trajetória do planejamento estadual da Bahia, e consequentemente da operação das políticas públicas territoriais, são os moldes em que estas são formuladas, orientadas por cenários que exigem ou não uma maior participação do poder público. Nesse sentido, as ideias aqui apresentadas estão de certo modo presentes nos planos elaborados para o Litoral Norte da Bahia, são

evidenciados em suas análises. Ressalta-se também que o professor Milton Santos, no período em que chefiou o Laboratório de Geomorfologia e Estudos Regionais, participou ativamente do planejamento regional do estado a partir de estudos encomendados por diversos órgãos do estado da Bahia (SOUSA, 2015).

4.2 Aspectos gerais das Políticas Públicas Territoriais do Litoral Norte da Bahia: breve apresentação dos instrumentos avaliados

Antes de realizar as apresentações dos aspectos gerais referentes as duas políticas territoriais que foram avaliadas, se faz necessário contextualizar o seu surgimento dentro do movimento realizado pelo Estado brasileiro em suas diversas instâncias ao eleger a zona costeira como área estratégica de intervenção.

Moraes (2007) explica que após décadas de centralização política (ditadura militar) e uma década de descentralização (os anos posteriores a 1980), o novo arranjo político-administrativo-institucional do Brasil remonta sua estrutura de planejamento. Agora, ela se orienta para o desenvolvimento sustentável que deve operar sobre a base da participação dos diversos segmentos da sociedade.

Essa guinada de tratamento da zona costeira brasileira também perpassa pelo reconhecimento das problemáticas das desigualdades regionais e das diversidades de usos e ocupações que se realizam sobre sua extensão. Como marco disso, se tem a criação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), em 1987, que institui o primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) em 1990. Esse documento expõe as bases legais do planejamento ambiental na zona costeira do Brasil através da criação de uma estrutura que é composta por/pela: (1) um Sistema Nacional de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), que cria banco de dados georreferenciados e uma rede online de articulação dos 17 estados litorâneos; (2) realização de programa voltado para o zoneamento da zona costeira feito pelos estados a partir dos seus órgãos de meio ambiente e sob a coordenação da União; (3) a construção de planos de gestão e programas de monitoramento, pautados na descentralização e participação, para áreas críticas ou/e de relevância ambiental (MORAES, 2007).

Essa primeira proposta de plano enfrentou diversos problemas metodológicos e operacionais, que iam desde a confusão entre os papéis dos estados e governo federal até os custos e morosidades nas elaborações de zoneamentos. Apesar disso, foi importante para localizar as dificuldades vivenciadas e propor uma revisão das metodologias e modelos institucionais. A partir dos problemas identificados o PNGC foi revisado e

formulado o PNGC II que traria uma resposta efetiva para o que foi diagnosticado no primeiro. Nesse novo texto buscou-se uma reformulação que prezasse pela explicitação dos objetivos, criação de uma estrutura federal para produção de material e acompanhamento das equipes estaduais e simplificação dos procedimentos e flexibilização para atender as demandas das diferentes zonas costeiras do país (MORAES, 2007).

No quadro geral, Moares (2007) afirma que o GERCO com seus planos se apresenta como um programa consolidado e legitimado que tem resultados exitosos em relação à execução de políticas ambientais. Caracterizou-se como uma rara proposta que consegue compatibilizar demandas financeiras com as ambientais, e esteve atento as problemáticas que envolvem sua própria aplicação que gerou sua primeira revisão. Assim sendo, se configura como um ganho qualitativo para as políticas territoriais nacionais. E no bojo das suas aplicações na dimensão estadual, surgem os documentos aqui avaliados como produtos.

Ademais, é importante ressaltar que o governo baiano no início da década de 1990, com a implementação da Linha Verde (BA-099) e em face das demandas ambientais, criou um dos mais importantes instrumentos responsáveis pelo zoneamento do Litoral Norte da Bahia voltado para o desenvolvimento sustentável que é a APA do Litoral Norte do Estado da Bahia (1992). Esse dispositivo se articula aos dois documentos avaliados, demonstrando assim o processo crescente de atenção dada pelo poder público estadual as transformações socioespaciais e aos seus impactos na região.

O *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003) e o *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* (2005) são produções realizadas durante a gestão do governador Paulo Souto (2003-2007) pertencente ao antigo Partido da Frente Liberal (PFL). É importante ressaltar que Paulo Souto fez parte de um partido que dominou o poder executivo baiano entre os anos de 1991 a 2007, logo, foram os responsáveis pela implantação das políticas ambientais e de desenvolvimento das atividades turísticas na região (GOMES SOBRINHO, 2013). Esses elementos estão implicados nos dois documentos a partir do foco que se dá no ordenamento dos usos turísticos, principalmente no *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* (2005).

Por fim, nesse tópico foi construído uma apresentação sobre os aspectos gerais presentes nos dois instrumentos legais que foram alvos da análise empreendida nessa investigação. O objetivo é demonstrar algumas características particulares que tais

documentos têm em seu escopo, assim como os elementos gráficos em geral que não foram avaliados na seção posterior.

4.2.1 Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia (2003)

Esse instrumento legal foi elaborado através de uma consultoria contratada pelo governo baiano e faz parte do Programa de Gerenciamento Costeiro da Bahia, portanto, é uma proposta que está amparada no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), conforme o próprio documento ressalta em seu escopo (BAHIA, 2003).

No início da sua introdução, a proposta traz algumas informações importantes como a consideração da sua área de atuação que compreende treze municípios que estão na porção extrema nordeste do estado da Bahia, destacando-se sete que tem ligações diretas com a linha da costa enquanto os demais estão à margem disso. Os treze entes municipais para os quais a proposta foi elaborada são: Lauro de Freitas, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Pojuca, Catu, Itanagra, Araças, Entre Rios, Cardeal da Silva, Esplanada, Conde e Jandaíra. São ressaltados o grande valor ecológico e as fragilidades que os ecossistemas desse recorte territorial apresentam, o que justifica uma intervenção do poder público e indica a incorporação da dimensão da sustentabilidade no planejamento territorial do Litoral Norte da Bahia.

A proposta expõe que as problemáticas de ordem socioambiental vivenciadas pela região que compreende o Litoral Norte da Bahia são ocasionadas pela expansão urbana da Região Metropolitana de Salvador. Propõe como principal objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável em uma região costeira de fragilidade ambiental e que nos últimos 30 anos vivenciou uma ocupação desordenada. Pode-se inferir que esse julgamento apresentado pelos consultores está relacionado às transformações socioespaciais promovidas pela industrialização de Camaçari e a abertura da Estrada do Coco no final do século XX, conforme se expôs no terceiro capítulo. Uma contextualização dos processos socioespaciais que ocorreram no LNB é feita em um dos capítulos. Também se apresenta as noções conceituais de zona costeira, faixa marítima e faixa terrestre, bem ao estilo do gerenciamento costeiro brasileiro.

O documento apresenta uma discussão sobre a problemática de uso e ocupação da zona costeira brasileira. A temática é apresentada de forma crítica, no entanto, não há no texto citações às fontes que embasam as afirmações e os dados que ilustram os problemas. Ademais, é demonstrado os problemas pertinentes à elaboração do primeiro Programa

Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) que envolvem noções conceituais e uma metodologia altamente detalhista e técnica.

Estruturado em nove capítulos com a inclusão da bibliografia básica, o documento apresenta diagnósticos socioambientais tanto para os municípios que compõe o GERCO da Bahia, os 13 anteriormente citados, quanto para a Área de Proteção Ambiental (APA) do Litoral Norte do Estado da Bahia, criada em 1992 com o objetivo de mitigar os danos da implantação da Linha Verde. Essas elaborações foram construídas com base nas informações extraídas nas visitas de campo, nas imagens de diversos satélites e na consulta a banco de dados de órgãos públicos. Ademais, esses diagnósticos foram construídos com metodologia baseada em uma ampla classificação dos recursos físico-naturais e das atividades humanas com diversos critérios definidos no documento. A partir da elaboração desses diagnósticos foi possível a construção dos cenários, que partem da configuração atual para o que considera as projeções dos problemas atuais (vinte anos após o diagnóstico) e aquele que considera a orientação de usos e ocupações pautadas em bases do desenvolvimento sustentável (Quadro 8).

O Quadro 8 traz como exemplo os cenários que foram construídos para a área de recorte que concerne ao GERCO, mas foram criados cenários também para a extensão de atuação da APA do LNB. Para além dessa criação, o documento também traz uma avaliação ecológica dos ecossistemas delineando a importância da sua manutenção para a biodiversidade da região.

Quadro 8: Cenários Diagnosticado para a área do GERCO-LITORAL NORTE DA BAHIA

SÍNTESE DOS CENÁRIOS			
Unidade Socio-Ambiental Homogênea	Cenário I – Configuração atual do Território	Cenário II – Projeção das tendências atuais	Cenário III – Usos ideais projetados
1. Urbana contínua	Mancha urbana contínua sobre terraços marinhos, brejos e manguezais descaracterizados, em processo crescente de degradação.	Mancha urbana contínua densificada, acrescida de tecido urbano favelizado, com forte degradação das unidades biofísicas, cursos d'água e praias.	Processo de crescimento desordenado contido, infra-estrutura urbana implantada, e sede municipal transformada num centro urbano pós-moderno de serviços.
2. Urbana em expansão	Núcleos urbanos tradicionais expandidos de forma desordenada, sobre ecossistemas frágeis, gerando impactos sobre ecossistemas costeiros, e tendendo a formar mancha urbana contínua.	Núcleos urbanos tradicionais expandidos de forma desordenada, formando uma mancha urbana contínua, com degradação irreversível do ambiente natural, formando um tecido urbano de baixa qualidade.	Tendências de crescimento desordenado contido, e implantação de projetos urbanísticos ecologicamente corretos, conservando ecossistemas costeiros e protegendo áreas naturais com parques urbanos e equipamentos de apoio à visitação pública.
3. Turística programada	Área programada para implantação de complexos turísticos, parcialmente ocupados por mega projetos turísticos, intercalados com áreas naturais de relevante valor ecológico, em elevado estado de conservação.	Ocupação completa da área por projetos turísticos com elevadas densidades volumétricas e demográficas produzindo impactos ambientais que promovem o declínio do modelo em médio prazo.	Modelo de desenvolvimento turístico sustentável implantado, a partir de projetos turísticos de baixa densidade, completamente integrados as restrições ambientais do território.
4. Turística espontânea	Áreas de influência direta da Ba-099, trecho da linha verde, a norte do povoado de Porto Saupe, onde estão presentes ambientes bastantes conservados e povoações tradicionais, que dão apoio a uma atividade turística espontânea incipiente.	Expansão da atividade turística desordenada, com crescimento desordenado e favelização dos núcleos urbanos tradicionais, com degradação de ecossistemas costeiros com perda de sua qualidade ambiental.	Modelo de desenvolvimento turístico ecológico implantado, fortalecendo as atividades produtivas tradicionais, com implantação de trilhas ecológicas, melhorias na infra-estrutura dos povoados tradicionais e capacitação dos moradores para este tipo de atividade econômica.
5. Agropecuária	Áreas interiores onde prevalece atividade agrícola e pecuária, com baixa produtividade, quando comparadas a outras regiões do Estado.	Declínio da atividade, com intensificação de conflitos com agricultores sem terra.	Interligação da atividade agrícola e pecuária com as novas demandas turísticas, com fortalecimento da atividade produtiva e requalificação do produtor para atender o novo mercado turístico.

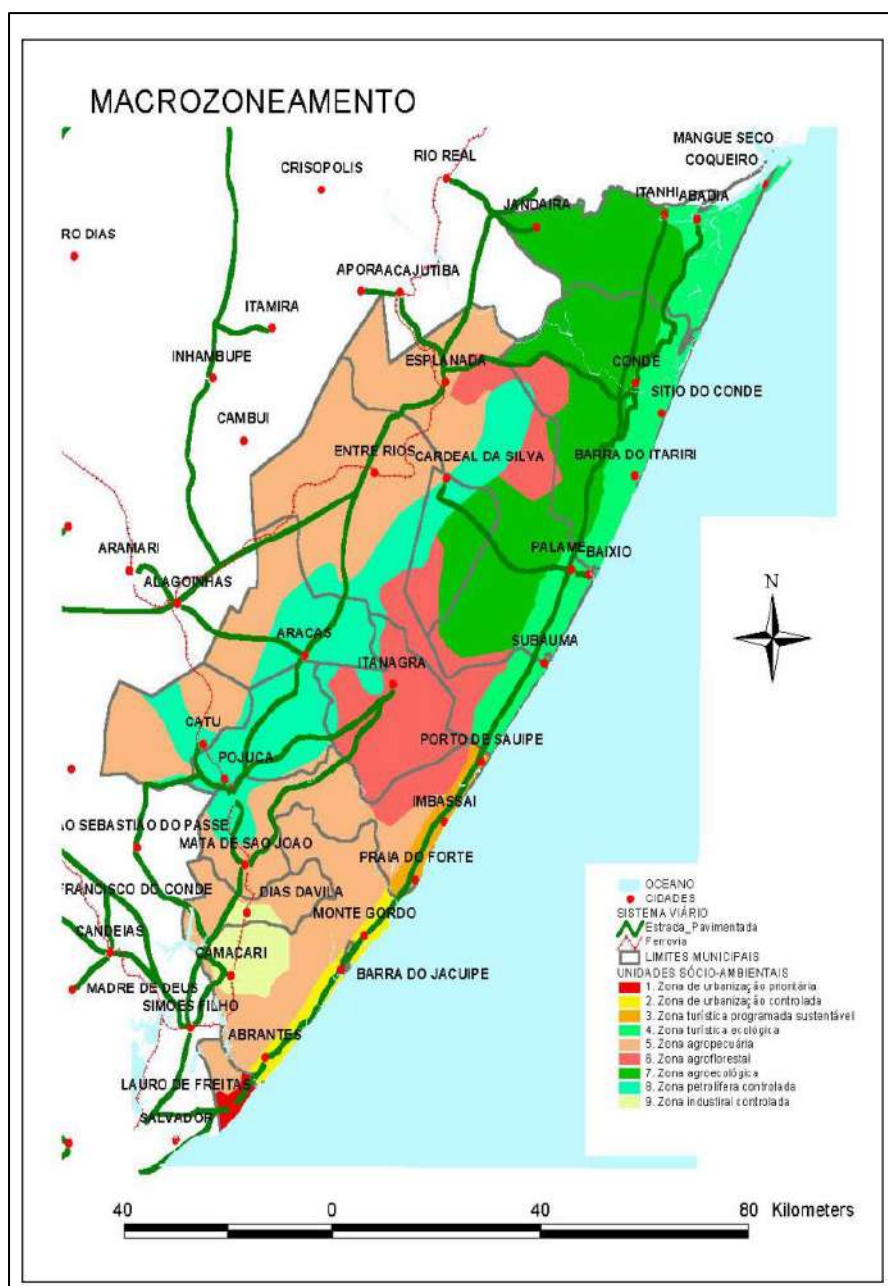
Fonte: Bahia (2003).

A proposta apresenta zoneamento para cada um dos recortes espaciais anteriormente citados (GERCO e APA), os quais foram construídos de maneira sistêmica considerando as inter-relações entre as unidades territoriais (BAHIA, 2003). É afirmado que o principal diferencial dos zoneamentos reside na ruptura com os mais tradicionais que se restringem em dizer “o que pode e o que não pode fazer”, no entanto, a proposta em tela “apresentará apenas orientações de como as ações da gestão podem ser conduzidas para gerar condições de desenvolvimento sustentável do território” (BAHIA, 2003, p. 114). O zoneamento feito para os municípios que compõe o GERCO (Mapa 7) traz as unidades socioambientais para os quais a proposta define diretrizes pautadas em bases sustentáveis de desenvolvimento.

A outra proposta presente no instrumento compete a área de abrangência da APA do Litoral Norte da Bahia, que compreende apenas partes do território administrativo dos municípios de Mata de São João, Entre Rios, Esplanada, Conde e Jandaíra. Devido a escala de detalhe cartográfico adotada para elaboração, o zoneamento foi realizado em três trechos que correspondem às localidades existentes entre esses municípios. Como exemplo, tem-se o trecho entre a Praia do Forte e Subaúma presente no Mapa 8.

Por fim, o plano traz orientações e diretrizes que devem ser seguidas na construção de um programa de desenvolvimento sustentável, demonstrando o que precisa ser feito em distintas áreas que vão desde a formação e capacitação profissional até as competências da administração pública municipal, passando pelas ações de recuperação dos ecossistemas já danificados. É proposto também uma estrutura de gestão hierarquizada, mas que preza pela integração entre os diversos níveis. Essa proposição é norteada pela ideia de romper com os excessos dos centralismos e dos localismos que impediram o desenvolvimento de propostas mais eficientes. Ademais, contém orientações para a criação de um sistema de monitoramento que traduza um melhor custo x benefício e apresente elementos para reavaliação dos cenários e das ações realizadas pelos programas.

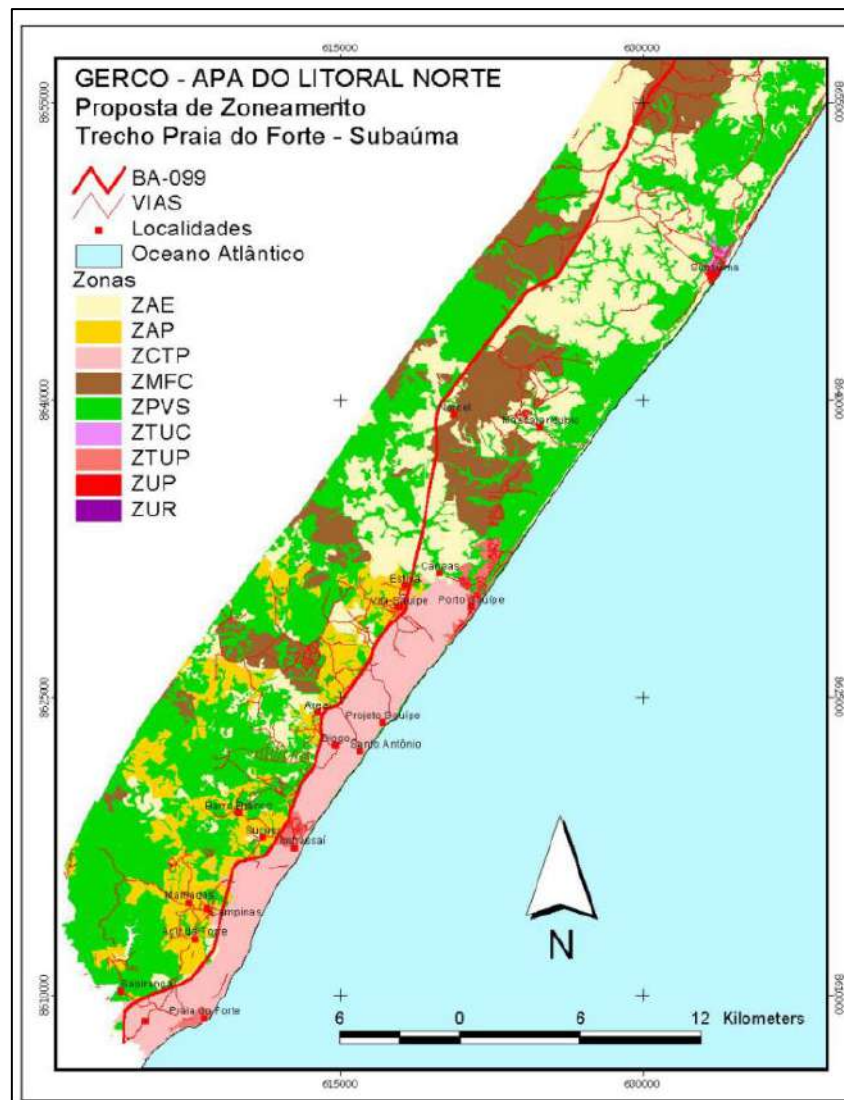
Mapa 7: Proposta de Zoneamento para os Municípios do GERCO



Fonte: Bahia (2003).

Esses são os elementos gerais que compõem a Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado Numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia. Em síntese, é um plano que apresenta duas propostas de zoneamento, diretrizes e orientações para programas de desenvolvimento sustentável e gestão territorial dos municípios que compõem o GERCO e a APA do Litoral Norte do Estado da Bahia.

Mapa 8: Proposta de Zoneamento para APA do Litoral Norte da Bahia, trecho Praia do Forte – Subaúma



Fonte: Bahia (2003).

4.2.2 Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial das Povoações da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia (2005)

O plano em tela foi elaborado em 2005 integrando o Programa de Gerenciamento Costeiro nacional e estadual. Seu objetivo central é apresentar diretrizes essenciais para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas inseridas na APA do Litoral Norte do Estado da Bahia (1992). Ademais, fornece subsídios técnicos para a execução de uma gestão compartilhada dos espaços urbanos da região inseridos no instrumento legal criado em 1992.

Estruturado em sete capítulos com a bibliografia inclusa, o foco central desse documento são as dinâmicas urbanas da região. Sua proposição é norteada pela criação

das diretrizes para o desenvolvimento e ordenamento do crescimento urbano, visto que esse processo ocorre sobre ecossistemas frágeis e diversificados.

Apesar de ter sido elaborado dois anos após o primeiro instrumento apresentado no tópico anterior, utiliza os parâmetros presentes no primeiro para realizar suas proposições de análise regional, bem como o macrozoneamento realizado para o GERCO Litoral Norte. Ao longo do escopo do plano pode-se verificar a presença das mesmas imagens utilizadas nas avaliações realizadas na *Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia (2003)*.

Na verdade, se está diante de documentos que foram elaborados para funcionar de forma complementar. Isso não só se explica no uso dos recursos presentes no primeiro, mas também porque as orientações nele contidas norteiam os fundamentos a partir dos quais foi elaborado o de 2005. Características similares entre os dois documentos estão na contextualização da problemática que envolve a zona costeira brasileira, e por consequência, o cenário territorial e ambiental vivenciado.

No entanto, o presente documento traz em destaque a questão da especulação imobiliária como um dos processos socioespaciais responsáveis pelas transformações substantivas na área, posto que a particularidade do instrumento é tratar dos problemas de ordem urbana.

Estruturalmente, o documento se coloca como material de apoio para as tomadas de decisões dos atores responsáveis pelo desenvolvimento no recorte espacial. Sua proposição preza por uma articulação entre o poder público e a sociedade civil para alcançar um desenvolvimento sustentável que não interfira nos modos de vida tradicionais da população que habita as localidades em análise.

Ao longo dos capítulos que o compõe estão presentes caracterizações que vão desde os vetores econômicos que incidiram na região até o arcabouço físico ambiental que integra a zona costeira da APA. É considerado como os processos de descaracterização das estruturas e seus desdobramentos podem alterar a dinâmica físico-natural, trazendo desequilíbrios para outros elementos como os ecossistemas aquáticos e os ambientes dunares (Quadro 9).

Quadro 9: Efeitos da descaracterização das dunas

4.2.4. Dunas

Em face da granulometria fina dos sedimentos que compõem esta unidade e suas características morfológicas destacadas na topografia (Fig. 3), a mesma é bastante vulnerável aos processos erosivos eólicos.

Em função desta vulnerabilidade, usos do solo que impliquem na remoção da cobertura vegetal, ou alterem a morfologia do depósito, favorecem a ação erosiva eólica, podendo promover a remobilização destas dunas (Fig. 3), acarretando os seguintes efeitos:

- Migração de dunas sobre rios, alterando os seus cursos;
- Aumento da carga de sedimentos transportados pelos cursos d'água atingidos pelo movimento das dunas, com reflexos ambientais sobre as unidades aquáticas associadas;
- Soterramento de terras úmidas;
- Alterações nos ecossistemas naturais, presentes na unidade.

Inclusos ainda nesta classificação existem dunas ativas nas imediações de Mangue Seco, que apresenta dinâmica diferenciada, requerendo cuidados especiais no seu manejo. A migração das dunas interfere intensamente no equilíbrio do sistema como um todo, já que a intensidade deste processo é muito grande, se comparado aos outros processos naturais atuantes na área de estudo. A remoção da cobertura vegetal que fixa localmente estas dunas representa o principal fator de reativação destas feições, produzindo os seguintes efeitos sobre o sistema:

- Soterramento de cursos d'água, influenciando na carga de sedimento transportado e na dinâmica de processos fluviais e marinhos costeiros;
- Alterações e destruição dos ecossistemas soterrados;

Fonte: Bahia (2005).

A partir dessa caracterização, dos dados obtidos no macrozoneamento realizado pelo GERCO Litoral Norte, das visitas de campo e de imagens obtidas através de satélites foi possível a elaboração dos modelos de evolução urbana das povoações tradicionais que se subdividem em diversos estágios: Estágio 1 – Núcleo urbanizado tradicional preservado; Estágio 2 – Núcleo urbanizado tradicional modificado; Estágio 3 – Núcleo urbanizado expandido; Estágio 4 – Núcleos urbanizados expandidos interligados; e Estágio 5 – Mancha urbana contínua (BAHIA, 2005).

Os mapas presentes ao longo do documento são aqueles que também estão presentes no que foi elaborado em 2003. Conforme já colocado nos parágrafos anteriores, esses produtos cartográficos são a base da ação do plano em tela. Porém, há uma grande riqueza de imagens que são utilizadas nas classificações dos estágios urbanos das povoações que estão inseridas na APA (Figura 6) e há a presença nos últimos capítulos de uma cartografia que auxilia o ordenamento e desenvolvimento nas áreas.

Figura 6: Alguns exemplos dos estágios de evolução urbana da APA do Litoral Norte da Bahia



Fonte: Bahia (2005).

Com base nessas definições, o Plano tece análises dessas estruturas urbanas, dos seus impactos sobre os ecossistemas costeiros e realiza um resgate do processo histórico de povoação das localidades. Ao tratar dos objetos urbanos dispostos sobre o espaço, ressalta os parâmetros em que foram constituídos e demonstra quais são as áreas de expansão em forma de núcleos. E dentro dessa própria formulação de modelos de evolução urbana, as localidades que integram a APA do Litoral Norte do Estado da Bahia foram alocadas em 3 estágios dos 5 apresentados pelo documento: Estágio 1: Açú da Torre, Malhada, Campinas, Barro Branco, Areal, Diogo, Palame, Cangurito e Abadia (os interiores que estão nos limites oeste da APA, portanto em áreas mais internas do continente); Santo Antônio, Poças e Siribinha (os litorâneos); Estágio 2: Baixio, Barra do Itariri, Costa Azul e Mangue Seco (litorâneos); Sucuiu, Vila Sauípe, Estiva, Canoas, Massarandupió e Ponte Tabatinga (interiores); e Estágio 3: Praia do Forte, Imbassaí, Porto de Sauípe, Subaúma e Sítio do Conde (Quadro 10).

Quadro 10: Evolução urbana das povoações tradicionais dos núcleos da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia

Modelo de evolução urbana das povoações tradicionais	Descrição	Núcleos
Estágio 1 – núcleo urbanizado tradicional preservado	Corresponde ao povoado urbano tradicional, habitados por moradores ou pequenos agricultores onde o padrão urbano original ainda encontra-se preservado, estando ainda muito pouco modificado por agentes urbanos exógenos. Nestas áreas prevalecem ainda fortes traços de uma cultura local, não existindo choques culturais marcantes entre moradores nativos e moradores vindos de fora. Os moradores de fora são ainda veranistas tradicionais, que nos meses de férias alugam casas em períodos curtos do ano. Não existem possibilidades efetivas de sobrevivência para quem não vive de atividades econômicas tradicionais como pesca, extrativismo vegetal / animal, e agricultura de subsistência. Nestas nucleações o desenho urbano é marcado pela simplicidade, com um centro de “serviços” onde está instalada a igreja, escola e algum ponto comercial. As habitações guardam um desenho arquitetônico característico, com casas de um pavimento, com testadas inferiores a 4 metros e quintais alongados. O padrão construtivo é simples, utilizando-se material rústico, geralmente produzido nas imediações da própria localidade. As habitações se distribuem ao longo de vias de ligação a outras localidades. No caso específico do litoral norte, estas nucleações quase sempre estão nas margens de estuários, em áreas abrigadas por recifes, e no caso das povoações interiores, ao longo de antigas estradas de boiadas. A infra-estrutura urbana é deficiente, não existindo sistemas de abastecimento de água canalizada, rede de esgoto, e ruas pavimentadas. Algumas ruas apresentam alamedas arborizadas com espécies frutíferas, e as densidades demográficas destes núcleos são bastante pequenas, fator este que minimiza a deficiência da infra-estrutura urbana.	Açu da Torre, Malhada, Campinas, Barro Branco, Areal, Diogo, Palame, Cangurito e Abadia (interiores); Santo Antônio; Poças e Siribinha (os litorâneos)
Estágio 2 – Núcleo urbanizado tradicional modificado	Corresponde ao núcleo tradicional original, modificado por atividade turística espontânea, através da compra das casas dos moradores locais por veranistas, e pequenos comerciantes, que alteram a arquitetura original, construindo “pousadas” e bares, de baixa qualidade arquitetônica. Geralmente o morador local vende a frente de sua casa e passa a morar nos fundos dos quintais, ou se mudam para áreas menos nobres do povoado, geralmente nas margens de manguezais ou terrenos embrejados. Surge com isto um processo de descaracterização do desenho urbano original, com novas edificações instaladas sem obedecer nenhum critério urbanístico, além de mudanças no estilo de vida e cultura local, o que quase sempre é motivo de conflitos. Iniciar-se um processo de adensamento progressivo dos limites originais do povoado, que associado à precária infra-estrutura urbana, ocasiona a degradação de mananciais hídricos superficiais e subterrâneos, fechamento de acessos a recursos naturais utilizados pelos moradores nativos. Surgem problemas ambientais diversos, como aterros de brejos, corte de manguezais e ocupação irregular de cordões dunas na praia.	Baixio, Barra do Itariri, Costa Azul e Mangue Seco (litorâneos); Sucuiu, Vila Sauípe, Estiva, Canoas, Massarandupió e Ponte Tabatinga (interiores)
Estágio 3 – Núcleo urbanizado expandido	Corresponde ao estágio onde o núcleo urbano tradicional encontra-se bastante desconfigurado, e onde existe um “mercado” turístico espontâneo, que dinamiza o mercado imobiliário, gerando a necessidade de expansão dos limites urbanos originais. Como os núcleos urbanos tradicionais encontram-se cercados por proprietários rurais tradicionais, donos de grandes extensões de terras pouco produtivas, geralmente estas áreas vizinhas passam a ser cobiçadas pelo especulador imobiliário, que aproveitando-se das condições de acesso ao povoado, mantido pelas prefeituras municipais, instalam os conhecidos loteamentos, que na verdade não passam de arruamentos, quase sempre mal desenhados, sem qualquer infraestrutura urbana prevista em lei. Inicia-se uma fase de especulação imobiliária, por parte dos vendedores e compradores, que face aos baixos custos destes loteamentos, vislumbram a possibilidade de um bom investimento para o futuro. Os limites urbanos originais são ampliados, e com o passar do tempo, passam a ser ocupados sem nenhum critério urbanístico, já que a maioria destas áreas não são consideradas áreas urbanas e portanto, não existe lei de uso do solo, ou fiscalização para assegurar uma ocupação ordenadas destes espaços. Apesar deste estágio está vinculado a presença de um centro urbano maior nas suas proximidades, fator este que minimiza bastante o processo de ocupação destas áreas, com o passar do tempo estas áreas serão ocupadas, e a inexistência de infra-estrutura e critérios de ocupação em áreas ambientalmente sensíveis faz com que ocorra uma progressiva degradação destas áreas, que em longo prazo a inviabiliza para atividades turísticas ordenadas e sustentáveis. Outro problema característico deste estágio, é a falta de critérios ambientais para implantação destes projetos, fator este que promove o aterro de áreas embrejadas e manguezais, ocupação de dunas de diversos tipos, alteração da morfologia dos terrenos e dos fluxos hídricos superficiais e subterrâneos, com danos irreversíveis para a qualidade ambiental do lugar. Se considerarmos que estes impactos são gerados na implantação do loteamento, e que estes loteamentos demoram de ser ocupados e quase sempre não gera nenhuma receita para os municípios, dá para	Praia do Forte, Imbassá, Porto de Sauípe, Subaúma e Sítio do Conde

	imaginar os prejuízos que este mercado especulativo traz para o município e para os moradores locais.	
Estágio 5 – Mancha urbana contínua	Este estágio representa uma evolução do estágio 3, onde se verifica a interligação por parcelamentos de dois núcleos urbanos expandidos. Nestas condições, os ecossistemas costeiros situados nesta porção territorial encontram-se quase que totalmente parcelados, sem nenhum critério ambiental, com a responsabilidade dos danos ambientais transferidas para centenas de compradores, que adquiriram lotes sem ter consciência dos problemas ambientais e legais que terão no futuro. Nesta situação verifica-se um problema que se repete todo dia. Geralmente grande parte destes loteamentos especulativos foram implantados e vendidos há muito tempo atrás, tendo sido registrados em cartório sem que as prefeituras locais e o órgão ambiental do estado, tenham dado alguma licença ambiental para estes empreendimentos. Com o passar do tempo, muitos destes lotes são revendidos para um outro público, em função das facilidades de acesso viário propiciados pelo poder público. Quando este novo comprador, geralmente um micro empresário sonhador do sul do Brasil, resolve montar uma pousada no seu lote, irá se deparar com restrições legais que o impedem de fazer seu empreendimento.	-
Estágio 5 – Mancha urbana contínua	Corresponde ao limite extremo do processo de urbanização, onde os núcleos expandidos interligados, foram completamente ocupados, formando um tecido urbano contínuo sobreposto aos ecossistemas naturais, dificultando o seu reconhecimento. Nestas circunstâncias teríamos um ecossistema urbano, demandando critérios de qualidade urbanística para garantir a boa qualidade de vida dos seus habitantes. Ao longo do eixo do Vetor Norte, apenas a orla marítima de Lauro de Freitas, configura este estágio, tendo sido o seu núcleo original completamente absorvido pelos empreendimentos contíguos, integrando os espaços litorâneos a orla marítima extrema norte de Salvador. Por outro lado, grande parte desta mancha contínua foi desenvolvida a partir de empreendimentos imobiliários de bom padrão urbanístico, apesar de não ter sido incorporado nas suas concepções aspectos ambientais. Do ponto de vista urbanístico a ocupação é razoável, mas ambientalmente deixa a desejar.	-

Fonte: Bahia (2005).

O Plano também apresenta as noções conceituais com as quais está trabalhando ao tratar de espaço urbano ou rural, entretanto não dispõe de referência teórica que indique uma linha de pensamento apontando em qual conceito está amparado. Nessa lógica, o espaço urbano é considerado como uma área dotada de infraestruturas urbana, serviços e população que depende das atividades econômicas realizadas dentro do próprio território, ou em outros termos, uma economia minimamente estruturada.

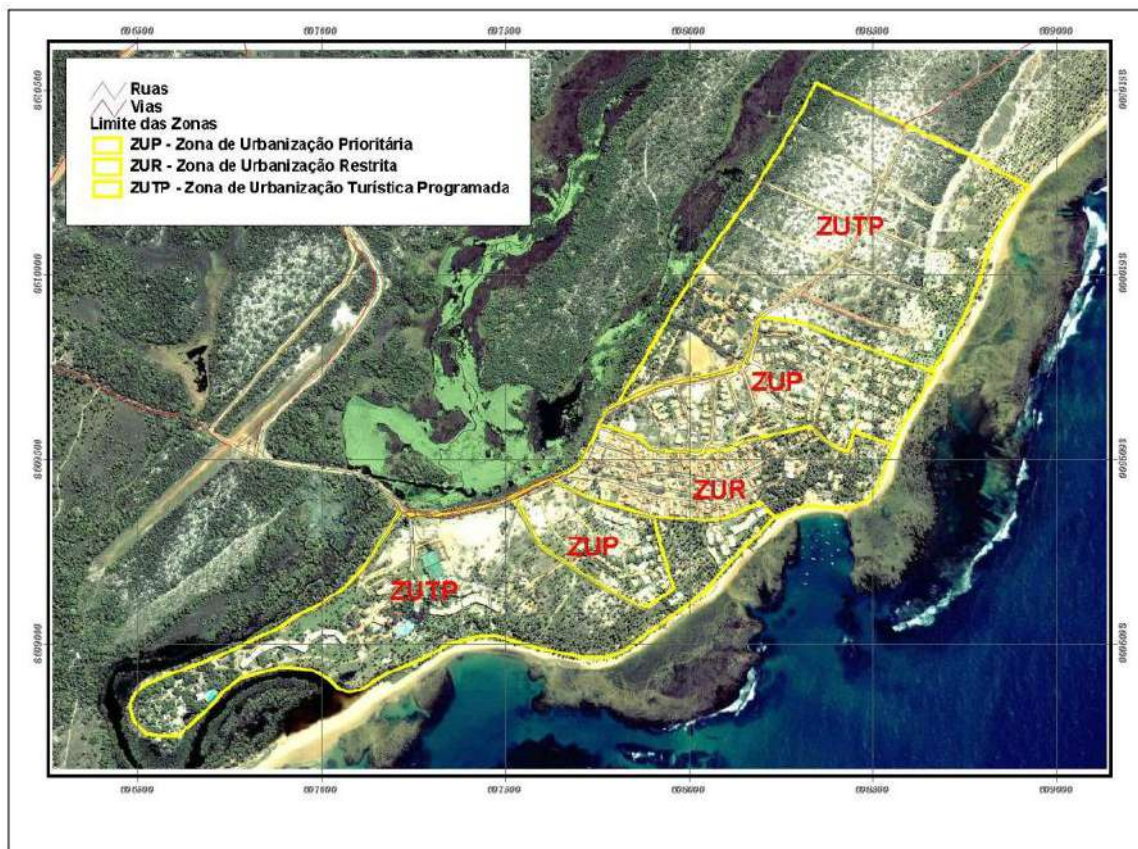
O próprio documento afirma que levando em consideração o conceito de espaço urbano, grande parte das localidades que integram a APA não seriam consideradas áreas urbanas. Porém, opta-se por tratar como áreas urbanas aquelas que estão próximas de cidades, mesmo não dispondo das características necessárias. Sendo assim, seria possível traçar diretrizes para o desenvolvimento dessas localidades também dentro parâmetros urbanos.

As diretrizes elaboradas no documento reconhecem que a APA está submetida às forças de processos socioespaciais correntes em Salvador, Lauro de Freitas e Camaçari, como também da expansão dos complexos turísticos. Dessa maneira, para se evitar as consequências dessas ações são propostas cinco classes de zonas que auxiliam no ordenamento dos espaços urbanos da localidade – funcionam como zoneamento urbano ambiental das localidades: Zona de Urbanização Restrita (ZUR), Zona de Urbanização

Prioritária (ZUP), Zona de Urbanização Turística Programada (ZUTP), Zona de Urbanização Controlada (ZUC) e Zona de Recuperação Urbana (ZRU).

Cada classe desse zoneamento apresenta diretrizes gerais e específicas relacionadas às áreas da localidade e ao seu estado ambiental. Como exemplo, o Mapa 9 mostra a classificação das zonas que foram propostas para a localidade da Praia do Forte. Com base nos parâmetros determinados no Plano, cada zona desta tem diretrizes que auxiliam no ordenamento, recuperação de sistemas físico-naturais e desenvolvimento sustentável. Para cada localidade são registradas orientações que vão desde as referências urbanísticas de construção até a aplicação do Projeto Orla para (re)organização dos usos e ocupações, sobretudo aqueles vinculados às atividades turísticas.

Mapa 9: Classificações do Zoneamento Urbano Ambiental da Praia do Forte



Fonte: Bahia (2005).

Por fim, o documento tece suas considerações apontando que é uma proposta inicial dentro do bojo de construção de diversos mecanismos de participação de diversos atores sociais envolvidos no desenvolvimento da área para o qual foi elaborado. Nesse sentido, deixa em aberto a necessidade de aprofundamento e discussão das questões relativas ao ordenamento de espaços urbanos da APA do Litoral Norte.

No geral, são esses aspectos que dão o contorno do documento apresentado. Constitui-se num instrumento legal que se propõe sinteticamente a apresentar um modelo de zoneamento urbano ambiental com diretrizes que auxiliem no ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável da área para qual foi proposto.

4.3 Avaliação Ambiental Estratégica das Políticas Territoriais do Litoral Norte da Bahia

Nesse tópico é realizado as avaliações dos dois documentos encontrados durante os levantamentos bibliográficos realizados: (1) *Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia* (2003); e (2) *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial das Povoações da APA do Litoral Norte do estado da Bahia* (2005). Posteriormente ao exame, são lançadas algumas considerações que se consideram importantes e indissociáveis para se pensar as políticas territoriais nos momentos de formulação.

4.3.1 Avaliação Ambiental Estratégica da Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia (2003)

Com base na leitura crítica do documento buscou-se identificar os aspectos que contemplam os itens presentes nos Quadros 4 e 5, e foi possível elaborar os Quadros 11 e 12 que expõe a avaliação e seus principais resultados, para além dos aspectos gerais previamente apresentados no tópico anterior. O único item que o *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* não tem definido de forma clara e objetiva é a sua viabilidade de execução temporal, apesar de demonstrar pelos cenários prospectivos as consequências da aplicação das diretrizes elaboradas, bem como os desdobramentos vinculados a não adoção de tais instruções. Os elementos expostos no quadro também são discutidos ao longo dos próximos parágrafos. Ademais, os fundamentos presentes no Quadro 6 são resgatados a partir dos seus pontos de referência e associados aos elementos que estão no instrumento legal de forma analítica.

Quadro 11: Avaliação dos aspectos gerais do *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003)

Pressupostos teóricos	O plano apresenta definições para o que se compreende como Zona Costeira, Faixa Marítima, Faixa Terrestre e Desenvolvimento Sustentável. Tem como centralidade o uso do conceito de território, mas não apresenta os aspectos teóricos que embasam sua adoção.
Abrangência territorial	O documento conforme foi exposto no tópico em que foi apresentado tem duas limitações territoriais, uma que corresponde ao GERCO (1) e outro relacionado a APA do Litoral Norte do Estado da Bahia (2). Nesse sentido existem duas abrangências: (1) a que tem como base os limites administrativos de treze municípios que integram o território do GERCO (Lauro de Freitas, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Pojuca, Catu, Itanagra, Araças, Entre Rios, Cardeal da Silva, Esplanada, Conde e Jandaíra). Leva-se em consideração os critérios que integram os conceitos de Zona Costeira, Faixa Marítima e Faixa Terrestre. Em termos ambientais o recorte de ação está sobre a zona costeira, considerando as diversas estruturas biofísicas que a compõe (mangues, brejos, dunas, restingas, terraços marinhos, lagoas), bem como o embasamento cristalino, florestas e matas ciliares e as formações Barreiras e São Sebastião. (2) A área de abrangência da APA do Litoral Norte que compreende apenas partes dos territórios administrativos dos municípios de Mata de São João, Entre Rios, Esplanada, Conde e Jandaíra, basicamente a linha de costa e as margens da rodovia BA-099. Os ecossistemas onde se projetam as ações são os mesmos anteriormente citados
Aspectos metodológicos	As metodologias apresentadas pelo documento partiram da construção de unidades territoriais baseada em uma visão sistêmica que considera as interrelações entre elas. Foram utilizados mapas regionais para exposição dos dados da dinâmica regional produzidos pelo software Arc View, consultou-se trabalhos e imagens de satélite Landsat e Spot para extração de informações sobre os elementos físico-naturais, e se realizou visitas a campo e sobrevoo da região para registro fotográfico.
Objetivos	Promoção do desenvolvimento sustentável em uma região que vem nas últimas três décadas sofrendo com ocupações desordenadas. Objetiva também conter os usos indesejados e compor um plano de gestão territorial em parceria com os municípios integrantes para análise das dinâmicas atuais.
Viabilidade da proposta	O documento não apresenta um prazo para execução de ações.
Cenários e diagnósticos	Trabalha com três cenários: o que representa a configuração atual, no qual traça um panorama dos usos e ocupações desenvolvidos até a sua elaboração; o cenário em que esses usos e ocupações se desenvolvam de forma linear nos próximos vinte anos; e o cenário ideal, aquele orientado por diretrizes do desenvolvimento sustentável. E realiza diagnósticos socioambiental com contextualização das dinâmicas econômicas e sociais, assim como das estruturas biofísicas, sinalizando quais são as consequências dos usos e ocupações inadequadas.
Fatores	A fragilidade dos ecossistemas costeiros do Litoral Norte da Bahia e a sua ocupação de forma desordenada nos últimos 30 anos.
Nível de participação	Os agentes responsáveis pela elaboração foram o poder público estadual e uma empresa privada contratada para realização da consultoria. Ademais, apresenta um plano de gestão hierarquizado em diferentes níveis de participação.
Monitoramento e análise sistemática	A proposta contém orientações básicas para o monitoramento dos processos nas áreas de abrangência, focado em avaliação das ações que foram planejadas e implementadas. Dispõe também de parâmetros técnicos a serem considerados no monitoramento, bem como sugere a formação de equipes técnicas.

Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2021).

Quadro 12: Avaliação Ambiental Estratégica *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003) com base em Partidário (2007)

1. Fatores críticos para a decisão e contexto para a AAE	Resultado
Identificação e entendimento do objeto (programa, projetos e plano)	Promoção do desenvolvimento sustentável nas áreas do território do GERCO e da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia, abrangências territoriais que desde a segunda metade do século XX vem vivenciando ocupações desordenadas motivadas pelas transformações que ocorrem no contexto regional.
Identificação dos Fatores Críticos para Decisão (FCD)	Fragilidade dos ecossistemas costeiros (Zona Costeira); Desenvolvimento sustentável; e Ordenamento Territorial.
2. Análise e avaliação técnica	Resultado
Análise de cenários e tendências ligados aos FCD; e consideração de opções e alternativas para atingir os objetivos propostos	Apresenta a configuração atual do território, mas não da situação anterior aos usos e ocupações correntes. Contém cenários com representação da evolução linear em 20 anos das tendências atuais e dos usos ideais projetados. Esses últimos são baseados em uma integração entre desenvolvimento econômico, social e ambiental a partir da proposição de diretrizes e zoneamentos.
Avaliação de oportunidades e riscos	As metas e as orientações apresentam parâmetros baseados na sustentabilidade. Os zoneamentos desenvolvidos definem os objetivos que os projetos, planos e programas setoriais devem conter para minimizar os danos ambientais e conservar ecossistemas.
Proposição de diretrizes de planejamento, monitoramento, gestão e avaliação	Propõe diretrizes a serem consideradas durante a fase de planejamento; explica elementos do monitoramento, orientando os instrumentos e recursos necessários para essa prática; define um modelo de gestão pautado em diversas dimensões deliberativas que vai desde a localidade até a estadual, em que os interesses dos diversos setores são apreciados; e, não contém um plano de avaliação a ser realizado subsequente as proposições.
3. Seguimento e sistematicidade da proposta	Resultado
Desenvolvimento de um programa de seguimento (diretrizes de planejamento, monitoração, gestão e avaliação) e os arranjos institucionais necessários a uma boa governança	Desenvolve diretrizes para os programas, planos e projetos que serão responsáveis pelas ações necessárias para resolução das questões postas. Apresenta um sistema de gestão que estimula a prática de uma boa governança com representação dos diversos segmentos da sociedade.

Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2021).

O *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* apresenta características de política pública territorial de acordo com o que foi debatido anteriormente. Essa qualidade se evidencia ao orientar uma (re)organização espacial do território baseada na lógica do desenvolvimento sustentável. Ressalta-se que o documento adota o território como conceito de análise, visto que isto pode-se justificar pelo contexto em que foi confeccionado, no período em que a região perde a centralidade nas ações engendradas pelo poder público (SOUZA, 2008; VAZ, 2016).

A abrangência territorial da proposta revela a preocupação com as estruturas físico-naturais localizados na zona costeira da região. E compõe com os objetivos da proposta (Quadro 11) e os fatores críticos para a decisão (Quadro 12), os elementos que estimulam a intervenção do poder público para impedir sua degradação.

À luz do que se apresentou enquanto discussão teórica no primeiro capítulo pode-se constatar que o instrumento ilustra as questões que envolvem a “parafernália conceitual” da temática do litoral na formulação dos seus pressupostos teóricos (AB’SABER, 2001; BARBOSA, 2019). Mesmo optando por uma definição que interpreta a zona costeira como espaço geográfico de interface entre mar, terra e ar, restritamente pautado em elementos físico-naturais, o documento admite – a partir da concepção que contempla a faixa terrestre – que os entes municipais que não integram a zona costeira, mas estão em contatos com os municípios que a contém, sofrem e exercem influências sobre essa área. O conceito adotado tem critérios pautados em elementos físico-naturais, ainda que seja definido como parâmetro legal, necessitando de complementação por outras noções como a de faixa terrestre.

Nesse sentido, o próprio conceito de zona costeira adotado é insuficiente para representar as dinâmicas que estão interligadas a ela, já que estão distantes espacialmente. Outrossim, é importante essa abordagem que coloca em tela não só os municípios com zona costeira, mas aqueles que estão ao seu redor e mantém relações com eles, pressupondo relações escalares (local e regional) – já que os fenômenos têm inúmeras dimensões que transcendem a sua área de ocorrência inicial.

O documento apresenta uma ampla bibliografia que foi utilizada para sua construção, no entanto praticamente inexistem citações e diretas e indiretas, mesmo quando é construído a fundamentação teórica em que se ampara a noção de desenvolvimento sustentável e os parâmetros para definição da zona costeira. No entanto, isso é um aspecto comum dentre os documentos técnicos.

No que tange aos aspectos metodológicos (Quadro 11), a construção das unidades territoriais, que correspondem à junção de elementos físico-naturais e o potencial de atividades econômicas, foram fundamentais para elaboração das propostas de zoneamento que auxiliam nas tomadas de decisões estratégicas que foquem no desenvolvimento sustentável. A riqueza de recursos utilizados criou um panorama geral baseado em cenários e possibilitou a construção de avaliações da qualidade ecológica e das fragilidades físicas, os quais servem de base informativa – apresentando elementos que auxiliam nas orientações para a proposição de planos, programas e projetos

subsequentes como ilustrado no resultado do item avaliação de oportunidades e riscos no Quadro 12. Esses aspectos alinhados representam o ponto 3 (Enfoque apenas em fatores críticos para a decisão - de preferência entre 3 e 8) e trabalhar com tendências (processos) dos fundamentos (Quadro 6) sugeridos por Maria do Rosário Partidário (2007) para abordagem de uma Avaliação Ambiental Estratégica. Ou seja, o *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* apresenta características implícitas de um processo de AAE, mesmo não se considerando formalmente instrumento dessa natureza. É válido lembrar que a elaboração desse é posterior a adoção da AAE no Brasil, o que ocorreu no final do século XX, conforme exposto antes.

Na análise e avaliação técnica do Quadro 12, é possível verificar que os cenários possibilitaram a elaboração de diretrizes para o ordenamento territorial e o desenvolvimento sustentável, incorrendo assim em uma integração entre as metas, orientações e objetivos que regem a elaboração de um programa no futuro. O ponto 3 do Quadro 6 evidencia os fatores críticos que estimulam a decisão e trabalha com tendências. Nesse quesito, a própria problemática da fragilidade ambiental, as ocupações desordenadas, os usos inadequados e os objetivos, que consistem na promoção do desenvolvimento sustentável, podem ser tomados como fatores críticos que proporcionam a necessidade de decisões estratégicas. Ademais, a proposição de cenários e diagnósticos que abarcam desde a configuração territorial atual até projeções futuras são características fundamentais para elaboração de planos.

No item de viabilidade da proposta (Quadro 11), por não apresentar uma temporalidade clara, ainda que trabalhe com cenários projetados de até 20 anos, verifica-se a ausência do fundamento constante no ponto 2 (Quadro 6) que preza pela compreensão de um horizonte de longo prazo, e por perspectivas holísticas, transversais e integradas. Apesar de apresentar uma perspectiva integrada em termos ambientais e econômicos, o documento não se dispõe a analisar os impactos sobre os modos de vida tradicionais presentes nos recortes espaciais. Enfoca apenas nas atividades econômicas mais pujantes no território, desse modo não contempla a realidade de forma holística e transversal. A ausência de análise sobre a realidade das povoações costeiras tradicionais da região pode-se associar às questões de invisibilidade social promovida pelos agentes hegemônicos com base no cumprimento dos seus interesses, conforme já tratado no capítulo anterior.

Compreende-se nessa pesquisa que o território é dinamizado pelos usos dos diversos agentes sociais, por isso a categoria central de análise é o território usado de Milton Santos (1998). Há nesse sentido, a necessidade de uma crítica pertinente ao

documento já que ao utilizar o conceito de território e só considerar os agentes hegemônicos nos processos, evidencia uma certa parcialidade e a invisibilidade dos agentes hegemonzados. Outrossim, essa concepção talvez justifique a proposição de um modelo de gestão hierarquizado com a eliminação da sociedade civil das esferas superiores de participação política, mesmo que os diversos setores da sociedade tenham seus interesses apreciados como ilustrado no Quadro 12 no item de proposição de diretrizes de planejamento, monitoramento, gestão e avaliação. Tal questão será tratada mais adiante.

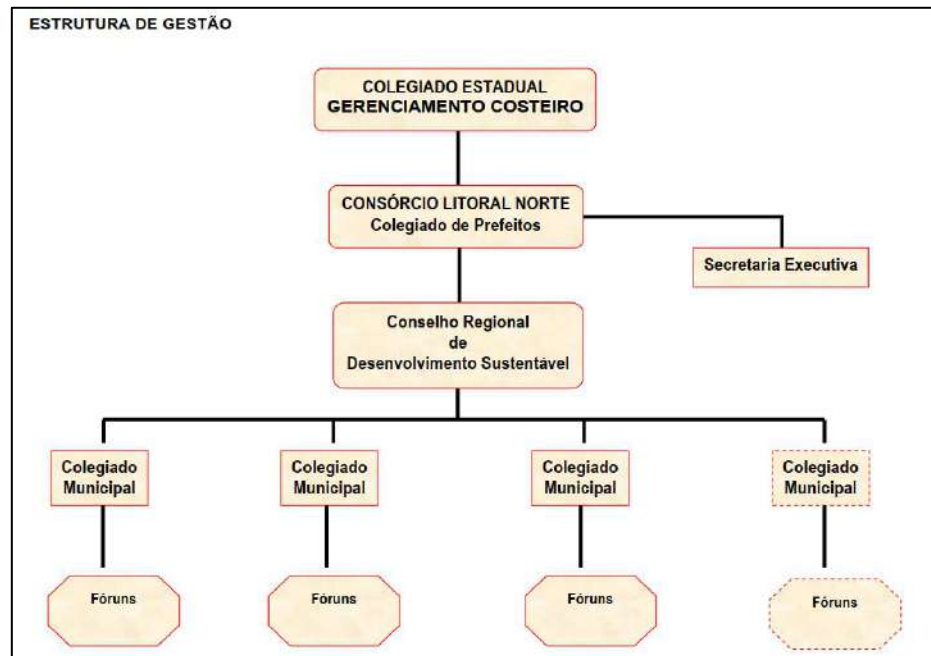
No que se refere aos itens que tratam dos objetivos e fatores nos Quadros 11 e 12, pode-se identificar que esses se alinham com o ponto 1 e 4 (Quadro 6), afinal o objetivo geral pressupõe um contexto que admite a fragilidade dos ecossistemas costeiros e os seus processos de ocupações inadequados, compreendendo assim que enquanto decisão estratégica a ser tomada essa deve ser pautada nas diretrizes levantadas pelo próprio instrumento que tem bases sustentáveis. Os fatores apresentados estão devidamente diagnosticados no cenário que expõe a configuração atual das áreas. Em outros termos, os fundamentos desses dois pontos – que tem como característica o contexto avaliativo, a compreensão da estratégia a ser tomada e atitudes de facilitação que estimulem a decisões sustentáveis – estão contemplados nesses itens, pois explicita o contexto de análise e sustenta que as ações de (re)organização espacial sejam tomadas motivadas pela sustentabilidade.

As orientações que são apresentadas para que seja criado um programa de desenvolvimento sustentável é um exemplo do que se descreve no ponto cinco (Informar com frequência a decisão de forma estratégica e pragmática, nas janelas críticas de decisão, com a proposição de auxiliar a decisão – Quadro 6) dos fundamentos de Partidário (2007). Ao longo dessa parte do documento são expostas medidas que devem estar inseridas dentro de uma política pública territorial secundária. Pode-se então, considerar essas indicações como proposições que auxiliam a tomada de decisões do poder público, estabelecendo assim nexos com o ponto citado.

No que tange ao modelo de plano de gestão que é sugerido e integra a avaliação a partir do nível de participação, fica evidente que o envolvimento da sociedade civil está restrito aos fóruns, colegiados municipais e ao conselho regional de desenvolvimento sustentável (Figura 7). Acima dessas instâncias estão núcleos que são reservados aos políticos (prefeitos e governador) e técnicos do estado. No entanto, a organização apresenta o deslocamento de um Plano de Ação Local que vem das estruturas inferiores

que são discutidas, reformuladas e aprovadas. É com a Secretaria Executiva que está o papel de formular políticas públicas que vão ser apresentadas ao Consórcio e avaliar suas ações implementadas.

Figura 7: Organograma do plano de gestão



Fonte: Bahia (2003).

Esse modelo está pautado em uma hierarquização que induz a formulação de políticas públicas territoriais enquanto uma questão processual suscetível a diversas supressões das ações propostas pela sociedade civil. A proposição, de certo modo, se aproxima do ponto seis (Utilizar estratégias de comunicação, considerar as múltiplas perspectivas e atuar através da boa governança – Quadro 6) que estimula a boa governança e isso se encontra diagnosticado no item de nível de participação no Quadro 11 e no de proposição de diretrizes de planejamento, monitoramento, gestão e avaliação do Quadro 12. O que se pode compreender como uma participação ampla em processos políticos e a consideração das múltiplas perspectivas. Dentro dessa lógica, o modelo de gestão proposto permite que a sociedade civil apresente suas ideias e pensamentos sobre uma demanda podendo propor soluções, assim como políticos, técnicos e outros agentes sociais.

O último item do Quadro 11 e os dois últimos itens avaliados no Quadro 12, revelam questões relacionadas ao monitoramento e a avaliação. O documento expõe parâmetros que podem ser seguidos para execução dos monitoramentos, assim como os instrumentos que devem auxiliar nesses processos. Traz a necessidade de formação de

uma equipe técnica para a realização dessas atividades e pondera que essa prática por si só é insuficiente se não estiver associada às práticas avaliativas e ações que visem mitigar os problemas detectados. Esse elemento do instrumento tem uma conexão parcial com o ponto sete (Garantia do seguimento das decisões tomadas - monitoramento e revisão sistemática dos objetivos – Quadro 6). Isso porque uma das principais características de uma Avaliação Ambiental Estratégica é prezar pela continuidade dos processos que se retroalimentam na busca de ações pautadas pela sustentabilidade. Isto quer dizer que as ações são constantemente avaliadas, e o *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* propõe que seja feito apenas monitoramento, não propondo uma avaliação posterior das ações realizadas.

Em síntese, a partir das metodologias e fundamentos propostos nos Quadros 4, 5 e 6, a avaliação realizada nesse trabalho indica que a *Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia (2003)*, construído através de consultoria pelo governo baiano e que integra o Programa de Gerenciamento Costeiro da Bahia, apresenta uma proposta consistente de diretrizes que devem embasar as ações a serem tomadas na busca do desenvolvimento sustentável das áreas-alvo. No processo avaliativo, nos deparamos com um instrumento legal que tem questões interessantes, mas carece de uma visão sistêmica que incorpore um processo contínuo na busca de auxiliar decisões mais sustentáveis e a resolução dos problemas. Encaminham-se recomendações a serem consideradas na elaboração de futuras políticas públicas territoriais para a região nos próximos parágrafos.

Algumas questões ainda podem ser orientadas para a construção de PPTs nos próximos movimentos do Poder Público que sejam mais favoráveis ao maior conjunto da sociedade. Nesse sentido, é plausível sugerir os seguintes aspectos: a) adoção formal dos fundamentos presentes na obra de Maria do Rosário Partidário (2007) para auxiliar na construção de uma proposta dessa natureza; b) consideração dos interesses das diversas esferas da sociedade civil nos processos avaliativos, além da participação mais horizontal nos níveis decisórios; c) construção de um conceito de zona costeira que seja capaz de dar conta da diversidade de fenômenos naturais e humanos existentes na costa brasileira; d) a apropriação dos conceitos geográficos devem ser realizadas de formas integrais, não parcializadas, para que não prejudique as análises criando invisibilidade sociais; e) e, por fim, a elaboração de uma política pública territorial deve ser regida por perspectivas holísticas, transversais e integradoras.

É importante ressaltar a elaboração de propostas de zoneamentos que tem como classificação as unidades territoriais que integram meio ambiente e dinâmicas socioeconômicas. Tais instrumentos revelam a característica do documento enquanto uma política pública territorial por ilustrar uma compreensão de espaço e as estratégias que visam modificar as estruturas territoriais preexistentes.

4.3.2 Avaliação Ambiental Estratégica do Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial das Povoações da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia (2005)

Consoante ao que foi colocado no tópico que apresenta os aspectos gerais do *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial (2005)*, se está diante de uma política pública territorial de intervenção que se articula de forma complementar ao *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão (2003)*. Nesse sentido, o documento em tela utiliza os recursos elaborados no anterior para realizar suas análises, porém focou-se apenas nas dinâmicas urbanas presentes na extensão territorial que integram a APA do Litoral Norte do Estado da Bahia.

Seguindo as orientações do Quadro 4 e 5, foi produzido os Quadros 13 e 14 que contemplam os itens e resultados da avaliação. Ademais, conforme realizado no tópico anterior, se articulou os pressupostos em forma de ponto que estão presentes no Quadro 6 aos elementos que são analisados no corpo do texto a seguir.

Quadro 13: Avaliação dos aspectos gerais do *Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial (2005)*

Pressupostos teóricos	O documento apenas aborda conceitualmente a concepção de espaço urbano, no entanto apresenta uma diversidade de noções como desenvolvimento sustentável e ordenamento territorial. Utiliza o conceito de território para realização das suas análises, mas não expõe sua matriz teórica.
Abrangência territorial	A extensão territorial de atuação do plano está situada nos limites que integram a APA do Litoral Norte do Estado da Bahia, que compreende partes dos territórios administrativos dos municípios de Mata de São João, Entre Rios, Esplanada, Conde e Jandaíra. A ênfase se dá sobre as povoações que estão situadas ao longo do território desses entes municipais, em especial aquelas que estão próximas ou na linha de costa. Os elementos físico-naturais que são considerados na proposição são aqueles que compõe a zona costeira da região (embasamento cristalino, formação barreiras, dunas, terraços marinhos e terras úmidas).
Aspectos metodológicos	Para elaboração desse instrumento foram utilizadas as análises produzidas no Macrozoneamento do GERCO Litoral Norte, que contribuíram na identificação das transformações e dinâmicas que afetam esses espaços contemplados pela APA. Foi formulado uma classificação dos estágios de evolução urbana das povoações através da análise de imagens de satélite em alta resolução, sobrevoos e visitas de campo nas localidades. A partir do geoprocessamento dessas informações, análises foram construídas com base nas inter-relações entre vetores econômicos sobre o território na busca

	pela compreensão em até que ponto a intervenção desses elementos compreendem a sua qualidade ambiental. Outrossim, esses procedimentos subsidiaram a formulação de áreas prioritárias (zoneamentos) para implementação de ações que visem a mitigação dos danos oriundos da urbanização espontânea.
Objetivos	O objetivo do documento é apresentar uma análise das dinâmicas urbanas regionais e locais, na intenção de formulação de diretrizes para o desenvolvimento e o ordenamento que sejam capazes de auxiliar na mitigação dos resultados do crescimento urbano desordenado sobre ecossistemas ambientais frágeis. Por tal, tenta fornecer subsídios para os agentes do desenvolvimento local, sociedade e o poder público para uma atuação articulada na promoção do desenvolvimento sustentável nas povoações tradicionais litorâneas.
Viabilidade da proposta	Não apresenta uma temporalidade para execução das propostas que encaminha.
Cenários e diagnósticos	Realiza diagnóstico a partir da classificação dos estágios de urbanização e as possíveis descaracterizações das estruturas físicas com usos e ocupações inadequadas.
Fatores	O fator que motivou a elaboração do plano foi a ocupação urbana desordenada sobre ecossistemas frágeis na área de abrangência da APA do Litoral Norte da Bahia e a busca pelo desenvolvimento e ordenamento.
Nível de participação	Empresa privada contratada para consultoria solicitada pela Administração Pública Estadual (Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos). No escopo do documento está presente a defesa de uma atuação articulada entre agentes públicos, privados e a sociedade na busca do desenvolvimento sustentável, mas não apresenta uma proposta de governança nesse sentido.
Monitoramento e análise sistemática	Não há proposta de monitoramento e análise sistemática dos resultados das ações sugeridas ou da continuidade do cenário diagnosticado.

Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2021).

Inicialmente, identificou-se a partir dessa avaliação o mesmo traço que marca a política pública territorial elaborado em 2003: o uso do território enquanto conceito a ser mobilizado para as análises que foram desenvolvidas. No entanto, diferente da primeira proposição, nesse Plano há a consideração das populações tradicionais que vivem dentro dos limites do território-alvo das ações.

A abrangência territorial dessa proposta traça um enfoque sobre as estruturas biofísicas da zona costeira em face da sua descaracterização motivada pelos usos e ocupações inadequadas resultantes das dinâmicas socioeconômicas dos últimos trinta anos (levando-se em conta a data da elaboração do documento). Por tal, é um enfoque que setoriza em uma proposição de cunho urbanístico.

Dentro dessa lógica, a abordagem territorial trazida pelo documento revela as ações dos agentes hegemônicos e hegemonzados, e a partir das suas proposições busca a manutenção e preservação do modo de vida das populações tradicionais. Utiliza-se de tal conceito para expor os vetores que modificaram a realidade da região e que são responsáveis pelas transformações socioespaciais e as ocupações inadequadas das

estruturas biofísicas presentes na zona costeira. Porém, enquanto ponto negativo não evidência quais são as bases teóricas que sustentam o uso do conceito. E, conforme demonstrou-se no primeiro capítulo, o território tem uma longa trajetória no pensamento geográfico no qual sofreu renovações teórico-metodológicas que se distinguem e revelam diversas formas de se utilizar esse conceito/categoria para análise. Ademais, admite-se nessa avaliação que os documentos técnicos tem essa característica de não explicitar claramente as bases teóricas em que se sustentam.

Quadro 14: Avaliação Ambiental Estratégica do *Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial* (2005) com base em Partidário (2007)

1. Fatores críticos para a decisão e contexto para a AAE	Descrição
Identificação e entendimento do objeto (programa, projetos e plano)	O Plano apresenta uma análise das dinâmicas regionais e locais com a intenção de formular diretrizes para o desenvolvimento e ordenamento dentro dos limites territoriais da APA do Litoral Norte do Estado da Bahia. Pretende fornecer subsídios para os agentes responsáveis pelo desenvolvimento local, sociedade e poder público para uma articulação na promoção do desenvolvimento sustentável para as povoações tradicionais litorâneas.
Identificação dos Fatores Críticos para Decisão (FCD)	Desenvolvimento sustentável; Fragilidade dos ecossistemas costeiros (Zona Costeira); e Ordenamento Territorial.
2. Análise e avaliação técnica	Descrição
Análise de cenários e tendências ligados aos FCD; e consideração de opções e alternativas para atingir os objetivos propostos	Construiu cenários a partir da classificação dos diferentes estágios de urbanização e as descaracterizações ambientais provenientes do desenvolvimento de usos e ocupações inadequados. As tendências são apresentadas dentro da própria descrição da configuração atual da situação que vivencia cada núcleo de povoação. Não apresenta o cenário passado, nem o futuro. Porém contém diretrizes que orientam para usos e ocupações sustentáveis a partir dos seus zoneamentos.
Avaliação de oportunidades e riscos	As orientações são apresentadas em parâmetros que promovem a sustentabilidade e a preservação de algumas características próprias das localidades (apoio as populações tradicionais). Não propõe um quadro de governança para execução das ações.
Proposição de diretrizes de planejamento, monitoramento, gestão e avaliação	Existem diretrizes para urbanização da região pautadas na sustentabilidade. Há a orientação de usos e ocupações que não produzam danos consideráveis aos ecossistemas costeiros. Não existem orientações para o monitoramento, a gestão e a avaliação das ações propostas.
3. Seguimento e sistematicidade da proposta	Descrição
Desenvolvimento de um programa de seguimento (diretrizes de planejamento, monitoração, gestão e avaliação) e os arranjos institucionais necessários a uma boa governança	Desenvolve ações a serem tomadas para alcançar os objetivos propostos pelo próprio Plano. Não se registra um programa para dar seguimento aos processos, nem diretrizes para uma boa governança. Apesar do documento refletir a necessidade de aprofundamento das questões apresentadas. Portanto, não há horizontes para uma reavaliação do que está sendo proposto.

Elaboração: Marcus Henrique Oliveira de Jesus (2021).

A adoção do território usado nessa investigação enquanto categoria central mostra que para a construção de uma política pública territorial que englobe os anseios do maior quantitativo da população, é necessário a consideração das dinâmicas realizadas tanto por agentes hegemônicos, quanto os hegemonizados. E nessa perspectiva, ao considerar a existência de agentes não hegemônicos, buscar a promoção da manutenção da sua existência e o fornecimento de infraestruturas para isso, o documento não invisibiliza socialmente esses indivíduos.

Ainda no que tange os pressupostos teóricos (Quadro 13), sente-se falta de uma fundamentação mais clara sobre as noções que são utilizadas, como a de desenvolvimento sustentável, e principalmente, a que trata de espaço urbano, no qual é feito um malabarismo teórico para incluir a área estudada. É descrito que se utiliza uma forma genérica que estão intimamente relacionadas às estruturas urbanas, aos quantitativos populacionais e à presença de serviços. No entanto, mesmo admitindo que as povoações litorâneas da APA não são urbanas, de acordo aos critérios estabelecidos, o documento considera a partir da proximidade com centros urbanos, incorrendo naquilo que alerta o professor Sylvio Bandeira de Mello e Silva (2006), que estudou profundamente as dinâmicas urbanas baianas, sobre áreas que são classificadas pelas estatísticas oficiais como urbanas, mas são na verdade rurais devido ao predomínio das atividades agrárias e ao tamanho.

Portanto, encontra-se um grande problema de fundamentação teórica no plano, visto que trata de áreas supostamente urbanas, mas que a rigor não o são por terem em sua realidade empírica populações vivendo majoritariamente sob modos de vida tradicionais (agricultura de subsistência, extração vegetal e animal e pesca) e se registra a ausência das infraestruturas que demarcam um crescente processo de urbanização. A Figura 8 ilustra uma povoação situada na linha de costa de Conde, Poças, e demonstra claramente a falta dos elementos estruturais urbanos. E atesta que o que foi orientado enquanto ação pelo Plano, pavimentação e reformas para preservação das características urbanísticas ainda não foram executadas até hoje.

Assim como o documento elaborado em 2003, o plano em tela apresenta uma bibliografia considerável e o uso até de produções acadêmicas como embasamento do diagnóstico sobre bases físico-naturais. Entretanto, não há citações diretas e praticamente inexistem também as indiretas. O que também dificulta a compreensão de quais leituras o *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* traz sobre as noções que utiliza.

Figura 8: Via principal da localidade de Poças em Conde/BA



Fonte: Acervo do autor (2016).

Sobre a própria concepção de zona costeira, se encontra completamente ausente uma referência para que se tenha ideia das suas dimensões e abrangência. Nesse sentido, fica claro que se apropria dos parâmetros definidos no zoneamento da *Revisão do Diagnóstico Socioambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão do Litoral Norte do Estado da Bahia* (2003). O que acaba por herdar as problemáticas da “parafernália conceitual” que envolve o uso do conceito, como já foi retomada no tópico anterior e no primeiro capítulo desse trabalho.

É importante ressaltar a qualidade de política pública territorial desse dispositivo que apresenta um caráter mais funcional com ações a serem realizadas efetivamente nos espaços que integram o zoneamentos urbano ambiental que é proposto para as diversas localidades. Segue a mesma lógica do primeiro instrumento avaliado, no entanto, o seu foco está na promoção da urbanização e no fornecimento de infraestruturas básicas para as localidades. E é a partir disso que se propõe a transformar as estruturas territoriais e impor uma compreensão de espaço geográfico ideal, sustentado sobre parâmetros da sustentabilidade. Como exemplo, tem-se as propostas para o Porto de Sauípe, que projeta uma urbanização da sua orla sul:

Implementar projeto de urbanização da orla sul, melhorando as condições de acesso do núcleo central do povoado a foz do rio Sauípe, através de implantação de uma via litorânea delimitando os terrenos de marinha (faixa de 33 m), implementação de ciclovia nas margens do manguezal e equipamentos de apoio ao turismo na área da foz (BAHIA, 2005, p. 56).

Examinando a proposta à luz dos fundamentos de Maria do Rosário Partidário (2007), observa-se que a proposta contempla o ponto um e três (Quadro 6) ao expor seu

contexto de avaliação traçando um panorama baseado nas classificações dos estágios de urbanização das povoações inseridas na APA do Litoral Norte e no resgate das unidades territoriais do Zoneamento do *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão (2003)*, o que nesse sentido ilustra o trabalho com processos e tendências. No entanto, uma crítica que se pode encaminhar sobre esses critérios é que nem todas as povoações passaram pelos estágios ou vão passar futuramente. Isso se conecta ao elemento presente no Quadro 13 (Análise de cenários e tendências ligados aos FCD; e consideração de opções e alternativas para atingir os objetivos propostos) que atesta que não há um exercício de resgate da situação no passado e nem projeta um cenário futuro a partir das ações que devem ser tomadas.

Também traz como fatores críticos a promoção do desenvolvimento, ordenamento; e a consideração das ocupações inadequadas sobre ecossistemas frágeis que abrem margem para a própria descaracterização, o que então justifica a necessidade de tomada de decisões (Quadro 14). Esses elementos foram constatados na elaboração e execução dos aspectos metodológicos (Quadro 13).

No que se refere à compreensão da estratégia do ponto 1 do Quadro 6, verificou-se que o Plano intenta ordenar e propor diretrizes e ações para a urbanização dessas localidades em moldes sustentáveis. Já o ponto 2 é negligenciado, visto que não existe uma temporalidade para execução das ações como exposto na viabilidade da proposta, muito menos holística já que tem um enfoque para áreas supostamente urbanas. No entanto, pode-se computar que há a presença de uma perspectiva integrativa e transversal entre meio ambiente e sociedade, considerando até mesmo as atividades das populações tradicionais.

Os objetivos e os cenários e diagnósticos (Quadro 13 e 14) podem-se associar ao que apresenta os fundamentos dos pontos 4 e 5 (Quadro 6), a partir do fornecimento de informações e diretrizes que auxiliam nas decisões a serem tomadas pelo poder público para encaminhar a urbanização das áreas de abrangência em parâmetros sustentáveis. Ademais, expõe que os usos e ocupações inadequados podem gerar uma série de impactos ambientais que resultam na descaracterização das estruturas biofísicas nas quais a APA se propõe a resguardar

O ponto cinco (Quadro 6), porém, só está contemplado de forma parcial nessa proposta, visto que o documento não propõe nenhuma revisão sistemática ou avaliação das medidas tomadas, o que impede um processo de retroalimentação (Quadro 13 e 14). O que também já demonstra que o fundamento previsto no ponto sete não está presente

na essência do Plano, mesmo quando nas considerações finais encerra as proposições, admitindo a importância de aprofundamento e a qualidade de uma ação ainda em estágio inicial. Nesse sentido, o *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* não prevê monitoramento e nem a revisão contínua e sistemática dos seus objetivos, o que revela uma limitação do documento.

O que se observa são as heranças dos objetivos e fatores críticos, que consistem em promoção do desenvolvimento sustentável, ordenamento territorial e fragilidade dos ecossistemas costeiros (Quadro 13 e 14). Outrossim, como funciona em complementariedade ao primeiro instrumento avaliado, pode-se supor que seja papel desse garantir então esse aspecto, já que se pode enquadrar o Plano como algo setorial com um enfoque específico. O ponto seis (Quadro 6) também se encontra parcialmente presente no escopo das ideias do documento. Ao se tratar da participação da sociedade civil (Quadro 13), diagnosticou-se a elaboração por uma consultoria privada a partir da encomenda feita pelo Governo da Bahia, mas não se apresenta proposição que se encaminhe para uma boa governança a partir do envolvimento de diversos setores da sociedade, agentes públicos e privados como constam nos dois últimos itens do Quadro 13.

Talvez seja mais um elemento que o estudo avaliado no tópico anterior assume enquanto responsabilidade, isentando essa proposta de ter essa determinação, mesmo que se assuma a necessidade de uma articulação entre diferentes agentes. No entanto, encaminha-se como crítica fundamentada nesse mesmo ponto (6) (Quadro 6), já que a ausência de uma proposta que garanta uma boa governança impede que as múltiplas perspectivas sejam apresentadas, impossibilitando a manifestação dos interesses dos diversos segmentos que compõe a nossa sociedade. Tal situação vai na contramão do papel de uma política pública territorial que se proponha a beneficiar o maior conjunto da sociedade.

Por fim, a AAE realizada com base nos Quadros 03 e 04 e nos pressupostos do Quadro 05, encaminhou um olhar para este documento que avalia como uma proposta setorializada que tem um objetivo de urbanização em moldes sustentáveis. O que se apresenta de inovador em relação ao que foi confeccionado em 2003, são os seguintes aspectos: seu caráter mais funcional, expresso pelas orientações mais diretas para cada área do zoneamento elaborado; e a consideração das populações tradicionais, apresentando propostas de fornecer infraestruturas onde elas ocupam. Em contrapartida, se encontra retrocessos por não trazer um plano de gestão, de monitoramento e nem de

avaliação subsequente, que implica em uma continuidade sistêmica, conforme diagnosticados nos dois quadros (13 e 14).

Seja como for, é uma proposta que apresenta lacunas, apesar de contemplar alguns elementos que uma AAE preza em sua avaliação. Ela não apresenta os que são centrais que imprimem um caráter de sistematicidade necessária para realização de decisões sustentáveis, como o monitoramento e a revisão. Portanto, esses são aspectos que precisam ser vistos com a pretensão de construção de políticas territoriais que atendam aos interesses atrelados à sustentabilidade. As avaliações das ações tomadas são necessárias para evitar desdobramentos não projetados.

Diante do exposto, é possível orientar para a construção de PPTs que atenda as determinações do desenvolvimento sustentável e que sejam mais favoráveis ao maior conjunto da sociedade a partir dos seguintes encaminhamentos: a) adoção dos fundamentos presentes no Quadro 05 de forma integral, assim é possível imprimir um caráter sistêmico que se retroalimenta orientando para ações que prezem pela sustentabilidade; b) consulta dos diferentes segmentos da sociedade durante a elaboração, execução e revisão das políticas públicas territoriais, e que estas estejam calcadas em perspectivas holísticas, transversais e integrativas; c) e, por fim, exposição e clareza das noções e conceitos que são mobilizados nas construções para que não sejam produzidas visões parcializadas da realidade, bem como a produção de um conceito de zona costeira que seja capaz de dar conta dessa relação sociedade-natureza presente no litoral brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O território usado enquanto categoria totalizante de análise evidencia os usos e as contradições que estão presentes na atualidade no espaço geográfico. Por tal, se configura como um trunfo para o exercício da investigação geográfica pois convida o movimento do pensamento a considerar os fenômenos de forma processual a partir das relações que são mantidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo (SANTOS, 2000). Dentro dessa perspectiva, Santos (2000) formulou uma categoria que permite ao mesmo tempo realizar uma análise sobre a realidade, bem como construir propostas na busca de transformações que sejam favoráveis ao maior conjunto da população.

No bojo da pesquisa aqui desenvolvida, essa categoria foi articulada para explicar os processos de transformações socioespaciais no Litoral Norte da Bahia, desde os usos e ocupações que se desenvolviam anteriormente à colonização portuguesa até os tempos atuais, no qual vigora uma crescente internacionalização a partir da presença de empreendimentos operados por agentes estrangeiros. Evidenciou-se a ascensão da urbanização turística resultante das associações entre o poder público e o capital privado nacional e internacional. Essa ação discorreu-se com base nos meios geográficos de Milton Santos (2006), ilustrando agentes hegemônicos e hegemonizados, as relações estabelecidas em diversas escalas e as formas-conteúdo correspondente a cada período, delineando o que permaneceu como rugosidade até a contemporaneidade. Ademais, o território usado (SANTOS, 1998; 2004; 2006) fundamentou as críticas que foram realizadas a alguns aspectos presentes na políticas públicas territoriais avaliadas mediante a aplicação da AAE com base em Partidário (2007).

As políticas públicas são medidas adotadas pelo poder estatal para atender demandas existentes na sociedade (SOUZA, 2006). Como se discutiu no primeiro capítulo, não existe sociedade a-espacial (CARLOS, 2011). Portanto, cada sociedade é responsável pela produção do seu espaço, e como o Estado se configura no Brasil como um dos maiores produtores espaciais, a sua ação se dá através de políticas públicas que adquirem a qualidade de territorial. Justamente por trazerem em seu bojo uma compreensão de espaço e estratégias de intervenção que visam alterar as estruturas do território.

Outrossim, Moraes (2005) afirma que o Brasil se constituiu como um Estado Territorial por estabelecer no território o elo de coesão nacional, e não em uma ideia de povo. Ele coloca que as políticas públicas são territoriais pelo território ser o alvo, e não a população residente.

Essas colocações corroboravam o tratamento de políticas públicas destinadas à zona costeira do Litoral Norte da Bahia como políticas territoriais, ainda mais por terem seu foco voltado para o ordenamento territorial pautado em bases sustentáveis, o que demonstra os interesses efetivos de transformações nas estruturas territoriais.

Nessa perspectiva, as políticas territoriais expressas no *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003) e o *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* (2005), foram avaliadas a partir dos critérios e fundamentos adaptados da professora Maria Rosário Partidário (2007) para execução de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Em consequência, se discutiu os elementos presentes nos dois documentos que orientam um ordenamento territorial baseado no desenvolvimento sustentável²³.

Desse modo, se faz necessário afirmar que elas surgem em face das próprias demandas socioambientais regionais e das novas diretrizes propostas pelo PNGC. São a cristalização de um processo que se inicia em 1992 após a instalação da Linha Verde, quando é formulada pelo governo baiano a Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte do Estado da Bahia (APA do Litoral Norte do Estado da Bahia).

Como resultado da AAE, encaminhou-se para o diagnóstico que expressa a necessidade de se repensar a formulação das políticas territoriais visto a ausência de características importantes, tais como: sistematicidade; continuidade; avaliação contínua dos planos e programas; participação efetiva dos diversos setores da sociedade no processo de planejamento e execução das políticas territoriais; e os problemas de caráter teórico-conceitual que envolvem as delimitações do que é zona costeira e o uso de conceitos geográficos, como território. Esse último aspecto se relaciona diretamente com a discussão apresentada sobre as imprecisões conceituais do litoral e zona costeira, e o próprio documento encontra limitações para definir de forma clara por compreender que a zona costeira recebe interferências de outras escalas para além da local.

Barragán Muñoz (1997) ao afirmar que o litoral é um espaço geográfico que compreende três dimensões (uma natural, outra baseada nos usos e ocupações humanos, e a última em aspectos jurídicos e administrativos), percebe-se que o tratamento desse espaço infere em encontrar uma série de polissemias, ou melhor, uma parafernália

²³ Este que surge como uma crítica frontal dos movimentos ambientalistas devido ao antigo modelo de desenvolvimento baseado na apropriação de recursos naturais e modernização da sociedade com base no padrão urbano-industrial. Tem em seu escopo, o papel de racionalizar os usos dos recursos naturais e a preservação das estruturas do planeta para as próximas gerações (DEL GAUDIO, FREITAS E PEREIRA, 2015).

conceitual (AB'SÁBER, 2001). Nesse contexto, ambos os documentos avaliados partem dos critérios estipulados pelo Gerenciamento Costeiro (GERCO) como base para definição das áreas de abrangência das decisões a serem tomadas.

A problemática implícita aí é a própria limitação dos critérios jurídicos-administrativos para dar conta dos fenômenos que envolvem o litoral e que não estão restritos a uma escala cartográfica, mas sim geográfica a partir da sobreposição de diversas escalas (CASTRO, 2000). Tratando-se da particularidade que envolve o LNB, se verifica que os processos vivenciados estão correlacionados à diversos agentes, que inclusive são externos ao contexto regional, estadual e nacional. Portanto, se faz necessário elaborações conceituais que desvelem essas relações que transcendem a própria realidade do lugar, permitindo uma análise efetivamente pautada em uma escala geográfica, e que não estão restritos a cortes cartográficos apenas.

Também se verificou o tratamento parcializado do território, evidenciando-se apenas os agentes hegemônicos no *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003), sem a discussão das questões que envolvem as comunidades tradicionais que povoam a região. No terceiro capítulo, com base nas transformações socioespaciais mais recentes ocasionadas pelo imobiliário-turístico, se demonstrou os impactos causados a essas populações com a instalação de diversos equipamentos estranhos ao lugar.

Dentro dessa perspectiva, os planos e programas avaliados não apresentaram nenhuma proposta para os conflitos existentes decorrentes dessas problemáticas que se somam a outras (a exemplo da estrutura agrária desigual). Apesar de apresentar orientações que podem resolver questões jurídicas sobre a posse de terra, não se abordam a privatização das praias e o abandono de atividades tradicionais pelos nativos para serem incorporados ao turismo marcado por flexibilizações e sazonalidade.

A proposta de considerar o território usado na análise das políticas territoriais traz a seguinte reflexão: como propor uma política territorial que seja benéfica ao maior conjunto da sociedade? Afinal, a proposição do território usado enquanto categoria de análise por Milton Santos (1998; 2007) traz em seu bojo a consideração do espaço banal como realidade em que coexistem todos os agentes hegemônicos e hegemonzados. Dentro dessa lógica, Maria Adélia Aparecida de Souza (2005) demonstra a possibilidade de o território usado contribuir como crítica ao planejamento intersetorial em seu uso técnico, político e teórico.

Diagnosticou-se no *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003) o tratamento de forma parcializada ao apenas considerar em seu diagnóstico as ações dos

agentes hegemônicos. Em nenhum momento é demonstrado a existência das comunidades tradicionais que habitam a região e o papel exercido nos processos de transformações socioespaciais correntes. O que ocorre, é o tratamento que recorre a uma certa invisibilidade social (SANTOS, 2015). Apesar de apresentar em seu plano de gestão estruturas participativas que permitem a inclusão de diversos setores da sociedade civil.

Ademais, o uso do conceito território sem explicitação das suas bases teóricas resulta no seu uso enquanto apenas recorte espacial, perdendo assim o seu potencial analítico dos processos que promovem mudanças nas estruturas e dos agentes implicados. Pensa-se que o território usado possa contribuir ao ser um trunfo no processo de planejamento das políticas territoriais, afinal de contas essa categoria permite uma análise vista enquanto totalidade revelando a complexidade global que envolve a sociedade e os seus usos e ocupações (SANTOS 2000).

Nesse sentido, por um lado, é impossível a proposição de uma política territorial de ordenamento sustentável para o Litoral Norte da Bahia que não considere as implicações dos processos de internacionalização da região que aumenta consideravelmente a presença de agentes externos, a disposição de objetos técnicos que atendem a interesses distantes e o próprio papel do poder público na expansão dessa lógica imobiliária-turística (SANTOS, 2019). O território aí é recurso para execução dos interesses particulares dos agentes hegemônicos. Por outro curso, também se é impraticável se não levar em conta os agentes hegemônizados que pertencem as comunidades tradicionais que residem historicamente na região, e que tem no extrativismo vegetal e animal, na pesca e agricultura as formas de manutenção da sua existência. Em termos gerais, o território é um abrigo que garante estratégias para sobrevivência (SANTOS, 2000).

É importante ressaltar que a gestão do governador Paulo Souto (2003 – 2007) foi marcada pela expansão dos investimentos no desenvolvimento do turismo na região mediante as associações entre poder público e capital nacional e internacional, como também pela consolidação das estratégias de desenvolvimento sustentável para o litoral pelo GERCO. Conforme colocado no segundo capítulo, as aplicações de capitais pelo PRODETUR/NE I e II em ações articuladas entre diversas esferas da gestão pública e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ocasionou a urbanização do litoral nordestino para o desenvolvimento das atividades turísticas. Isso explica as atenções do plano e programa para o ordenamento territorial do LNB preparando o terreno

para esses empreendimentos, e a ênfase que se deu no *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* (2005) para a urbanização pautada na sustentabilidade.

Apesar dos problemas constatados, os documentos apresentam aspectos positivos que auxiliam nos objetivos do cumprimento de orientações para o desenvolvimento de usos e ocupações sustentáveis na zona costeira. Outrossim, tem proposições de zoneamentos e avaliações ecológicas dos ecossistemas e de algumas atividades que são importantes na consideração de quais ações e orientações realizar. O *Diagnóstico Socioambiental e Plano de Gestão* (2003) tem uma proposta de participação da sociedade civil que está alinhada aos critérios previstos pela elaboração do primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que a despeito da crítica aqui feita, ainda assim possibilita a realização de uma boa governança. Nesse sentido, o que se verifica são avanços significativos também que caminham para um aperfeiçoamento das PTs, conforme sinalizou Moraes (2007) ao destacar as revisões executadas pelo GERCO para atender as demandas distintas que marcam a zona costeira brasileira.

Ao se sugerir a proposição de que as práticas marítimas modernas possam ser vistas no atual período histórico, e na realidade brasileira, como uma forma geográfica que condiciona as relações estabelecidas entre os indivíduos e o mar que impõe uma lógica de organização espacial. As políticas territoriais aqui analisadas reforçam esse nexos, no entanto condicionam que seus usos e ocupações ocorram sobre parâmetros sustentáveis causando os menores impactos possíveis. Na verdade, é possível pensar que a ascensão do PRODETUR/NE, enquanto política pública que visa desenvolver o turismo nos estados nordestinos, se compatibiliza aos documentos formulados, sobretudo ao *Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial* (2005), ao desenvolver as ideias de “Nordeste Litorâneo” pelos agentes públicos e privados, conforme Priscila Santos (2019).

Em outros termos, há uma reafirmação de uma lógica de organização espacial litorânea a partir da conciliação de diversas políticas públicas territoriais setoriais, mesmo que não seja intencional. A lógica de ocupação do território conduz para uma valorização da zona costeira, no entanto, em face das questões que envolvem a descaracterização dos ecossistemas locais, esses processos devem ser orientados pela sustentabilidade.

Esse é o quadro das políticas territoriais do LNB que se construiu a partir das análises e avaliações realizadas. Deseja-se que com essa pesquisa realizar uma contribuição importante para os poderes públicos nas formulações de políticas territoriais destinadas ao litoral e/ou zona costeira. Compreende-se, no entanto, que o atual cenário

político-administrativo do país está marcado pelo desmonte das políticas territoriais, verificadas através da redução e remanejamento de ministérios/secretárias especializadas que se justifica sob uma política redução de gastos público para um ajuste fiscal.

Nos últimos anos ocorreram o enfraquecimento do controle social sobre os três poderes, da transparência, da democracia participativa e deliberativa, e dos elementos que compõe uma política de desenvolvimento. As consequências desses processos são o acirramento das desigualdades. Ademais, adiciona-se que isso pode trazer desdobramentos negativos para as políticas territoriais brasileiras, em especial as da zona costeira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de. A apropriação do território no Brasil colonial. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs). **Explorações geográficas: percursos no fim do Século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 197 – 245, 1997.
- AB'SABER, Aziz Nacib. **Litoral do Brasil**. São Paulo: Metalivros, 2001.
- AGRA FILHO, Severino Soares. Avaliação ambiental estratégica: uma alternativa de incorporação da questão ambiental no processo de desenvolvimento. **Tese** (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- ALBUQUERQUE JÚNIOR, D. M. de. **A invenção do Nordeste e outras artes**. 2. ed. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- ANDRADE, Adriano. Bittencourt. **O outro lado da baía: A gênese de uma rede urbana colonial**. Salvador: EDUFBA, 2013.
- ARAÚJO, Markelly Fonseca de. As desigualdades socioespaciais e o planejamento territorial Potiguar em ação. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 5, p. 23-41, 2017.
- ARAÚJO, Markelly Fonseca de. **Planejamento territorial do Rio Grande do Norte: As desigualdades socioespaciais em ação**. São Paulo, 2014. (Mestrado em Geografia) Universidade de São Paulo, 2013.
- BAHIA. Gerenciamento costeiro litoral norte – Bahia. **Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial das povoações litorâneas da APA do litoral norte do estado da Bahia**. Salvador: Governo do estado da Bahia, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Centro de Recursos Ambientais (CRA), 2005.
- BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Centro de Recursos Ambientais. **GERCO LITORAL NORTE – Revisão do Diagnóstico Sócio Ambiental Consolidado numa Proposta de Zoneamento e Plano de Gestão**. Salvador. 2003.
- BAHIA. **Estratégia Turística da Bahia: O Terceiro Salto 2007-2016**. Salvador: Setur, 2011.
- BARBOSA, Jane Roberta de Assis Barbosa. planejamento territorial e modernização seletiva: A Expansão do Meio Técnico-Científico-Informacional no Rio Grande do Norte, Brasil. 341 f. **Tese (Doutorado em Geografia)**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- BARBOSA, Mateus. Uso e apropriação das orlas da Península de Itapagipe e do Subúrbio Ferroviários em Salvador-BA. 139 f. 2019. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**, Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. **Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral**. Barcelona: Oikos-Tau, 1997.

- BENACH, Núria. Da desigualdade social à justiça espacial. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al. (Orgs). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 15-32.
- BENJAMIN, Walter. O narrador. Considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. In: BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura, e história da cultura**. Trad. Sérgio Paulo Rouanet. 7ed. São Paulo, Brasiliense, 1994. p.197-221.
- BERDOULAY, Vincent. **A escola francesa de geografia: Uma abordagem contextual**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2017.
- BEZZI, Meri Lourdes. **Região: uma (re)visão historiográfica - da gênese aos novos paradigmas**. Santa Maria: Editora da UFSM, 2004.
- BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, Vol. 2 nº 1 (3), p. 68-80, 2005.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. **SOCIEDADE E CULTURA**, V. 10, N. 1, p. 11-27, 2007.
- BRAUDEL, Fernand. **El Mediterraneo y el mundo mediterraneo en la epoca de Felipe II**, tomo primero. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1976.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento**. Texto para discussão, n. 157. São Paulo, FGV, 2006.
- CAMPOS, Christiane; CASTILHOS, Clarisse; CAMPOS, Rosana. Estado mínimo para que e para quem? In CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz; SANTOS, Fabrícia (Orgs.). **A natureza imperialista do capital e a falácia do fim da crise**. São Cristóvão, UFS, 2015, p. 113-149.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: LEITE, Acácio Zuniga et al (orgs.). **Brasil: incertezas e submissão?**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 151-170.
- CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 117-140.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Condição espacial**. Editora Contexto: São Paulo, 2011.
- CARLOTO, Denis Ricardo. Por uma federação de lugares: da desigualdade à solidariedade. 216 f. **Tese (Doutorado em Geografia)**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- CAZES, George. Turismo e subdesenvolvimento: tendências recentes. In: Rodrigues, A. A. B. (Org.). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, p. 77-85, 1996.

- CORBIN, Alain. **O território do vazio**. A praia e o imaginário ocidental. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **Caminhos paralelos e entrecruzados**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- CÔRREA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito-chave da Geografia. IN: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CÔRREA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 15-47.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996.
- DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.
- DARDEL, Eric. **O homem e a terra: natureza da realidade geográfica**. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- DEL GAUDIO, Rogata Soares; FREITAS, Eliano de Souza Martins; PEREIRA, Doralice Barros. Desenvolvimento sustentável e ideologia: interpelações. **Lutas Sociais**, v. 19, n. 35, p. 98-111, 2015.
- DINIZ, José Alexandre Felizola. **Áreas agrícolas subcosteiras do nordeste meridional**. Recife: SUDENE, 1981.
- EGLER, Paulo César Gonçalves. Perspectiva do Uso da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil. **Parcerias Estratégicas** (Brasília), Brasília, v. 11, Junho, p. 1- 16, 2001.
- ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, mai, 2007, p. 25-39.
- FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2008.
- FELIX, Gabriela Corrêa. Avaliação Ambiental Estratégica: as etapas de acompanhamento e de atualização. **Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético)**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- FERLINI, Vera Lúcia Amaral. **A civilização do açúcar**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.
- FERNANDES, Manoel. **Planos para o império: os planos de viação do Segundo Reinado (1869-1889)**. São Paulo: Alameda, 2012.
- FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A, 1977.
- FISCHER, T. B. **The theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach**. UK/USA: Earthscan. 2007.

FONSECA, Antônio Angelo Martins; BARBOSA, Shaeene Rodrigues Coelho. Justiça espacial e comarcas no estado da Bahia. **Geotextos**. Salvador, Vol. 13, N. 1, julho de 2017.

FREIRE, Felisbello. **História territorial do Brasil**. Salvador: Secretária da Cultura e Turismo, Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 1998.

FREIRE, Felisbello. **História territorial do Brasil, v. 1: Bahia, Sergipe, Espírito Santo**. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 1998.

FREITAS, Nacelice Barbosa. O Descobrimento da princesa do sertão: de “chão” a território, o “vazio” no processo de valorização do espaço. **Tese (Doutorado em Geografia)**, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

FRIDMAN, Fania; HAESBAERT, Rogério (Orgs.). **Escritos sobre espaço e história**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 265-299.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GERVAIS-LAMBONY, Philippe. A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al. (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 117-132.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES SOBRINHO, Lirandina. Luzes e sombras no Litoral Norte da Bahia: os efeitos, socioambientais e econômicos da implantação das redes hoteleiras espanholas e portuguesas. **Tese (Doutorado em Geografia)**. Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

GOMES SOBRINHO, Lirandina. **Luzes e sombras no litoral norte da Bahia: estratégias e sustentabilidade das redes hoteleiras internacionais**. Salvador: EDUNEB, 2013, p. 258.

GOMÉZ, Jorge Ramon Montenegro. Crítica ao conceito de desenvolvimento. **Pegada – Revista de Geografia do Trabalho**, v. 3. n. 1, Presidente Prudente, Unesp, 2002.

GOTTMAN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, vol. 2, nº 3, 2012, p. 523-545.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2011.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global: Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **A justiça social e a Cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HOBSBAWM, Eric John; RANGER, Terence. (Orgs.). **A invenção das tradições**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

HOBSBAWN, Eric. **A era das revoluções (1789-1848)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

JESUS, Marcus Henrique Oliveira de Jesus; OLIVEIRA, Anízia Conceição Cabral de Assunção. Transformações na paisagem costeira de Conde-BA: análise da configuração espacial a partir do padrão de uso e ocupação. **Relatório técnico final de Iniciação Científica**. Salvador: 2016, p. 21.

JESUS, Marcus Henrique Oliveira de. Theodoro Sampaio e a geografia: esboço de uma história contextual de sua trajetória e produção técnico-científica. **GEO UERJ** (2007), Rio de Janeiro, v. 1, p. 1-29, 2019.

JESUS, Marcus Henrique Oliveira de; OLIVEIRA, Anízia Conceição Cabral de Assunção. Paradigmas de desenvolvimento e perspectivas de planejamento no espaço costeiro de Conde-BA. **Relatório técnico final de Iniciação Científica**. Salvador: 2017a, p. 33.

JESUS, Marcus Henrique Oliveira de; OLIVEIRA, Anízia Conceição Cabral de Assunção. Transformações socioespaciais no litoral: considerações sobre ideologia geográfica, desenvolvimento e planejamento. In: IV Encontro Nacional e X Fórum Estado, Capital, Trabalho, 2017, São Cristóvão. **Anais...** Sergipe, 2017b. p. 1-16.

JESUS, Marcus Henrique Oliveira de; OLIVEIRA, Anízia Conceição Cabral de Assunção. Urbanização litorânea em Conde-BA: uma contribuição a partir da análise dos indícios de vilegiatura. In: XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2017, Salvador. **Anais...** Salvador: EDUFBA, 2017c, v. 1, p. 1-20.

LARROCA, Priscila et al. A formulação dos objetivos de pesquisa na pós-graduação em Educação: uma discussão necessária. **RBPG**, v. 2, n. 3, 2005, Brasília, p. 118-133.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **Espacio y Política. El derecho a la ciudad, II**. Barcelona: Ediciones Península, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal e Lógica Dialética**. 5 Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.

LIMA, Jamille da Silva. Os Territórios de Identidade da Bahia: regionalização e políticas públicas (resenha). **Geograficidade**, v. 6, p. 84-87, 2016.

LIMONAD, Ester. "Você já foi à Bahia, nêga? Não! Então vá! Antes que acabe...". Planejamento, urbanização e turismo no litoral do Nordeste brasileiro, tendências e perspectivas. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias

Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona**, 26-30 de mayo de 2008.

_____. No todo acaba en Los Angeles ¿un nuevo paradigma: entre la urbanización concentrada y dispersa?. **Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona**, Vol.XII, nº 734, 10 de julio de 2007.

LÖWY, Michel. **Revolta e melancolia: o romantismo na contracorrente da modernidade**. São Paulo: Boitempo, 2015.

MADRUGA, Antonio Moacyr. Litoralização: da fantasia de liberdade à modernidade autofágica. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.

MAESTRI, Mário. **Os senhores do litoral: conquista portuguesa e agonia Tupinambá no litoral brasileiro**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994.

MAGALHÃES, Denise Silva. Fragmentação e segregação sócio-espacial no processo de urbanização do litoral nordeste da Bahia: os dois lados da Rodovia BA-099 – “Estrada do Coco”. 332f. 2016. **Tese (Doutorado em Geografia)**, Instituto de Geociência, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, 2004.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado**. São Paulo: Annablume, 2011.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Bases da Formação Territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Notas sobre identidade nacional e institucionalização da geografia no Brasil. **Revista Estudos Históricos**, v. 4, n. 8, p. 166-176. jul./dez. 1991.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Notas sobre identidade nacional e institucionalização da geografia no Brasil. **Revista Estudos Históricos**, v. 4, n. 8, p. 166-176. jul./dez. 1991.

MORAES, Antonio Carlos Robert. O Sertão. Um “outro” geográfico. **Revista Terra Brasilis**, Rio de Janeiro, 4-5, 2003. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/terrabrasilis/341>>. Acesso em: 10 de nov. 2020.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2008.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território na geografia de Milton Santos**. São Paulo: Annablume, 2013.

- MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira**: contribuição aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.
- MOTT, Luiz. **Bahia**: inquisição & sociedade. Salvador: Edufba, 2010.
- MULLINS, Patrick. Tourism urbanization. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 15, n. 3, p. 326-342, 1991.
- MUÑOZ, Juan Manuel Barragán. **Medio ambiente y desarrollo em las áreas litorales**: Guía práctica para la planificación y gestión integradas. Barcelona: Oikos-tau, 1997.
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao método de Marx**. 19 de abril de 2016. 6 f. Notas de aula.
- PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venancio. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 197-213, 2010.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica** - orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente, 2012.
- PEREIRA, Alexandre Queiroz. **A urbanização vai à praia**: vilegiatura marítima e metrópole no Nordeste do Brasil. Fortaleza: Edições UFC, 2014.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RISÉRIO, Antonio. **Uma história da cidade da Bahia**. Rio de Janeiro: Versal, 2004.
- RISÉRIO, Antonio. **Uma História da Cidade da Bahia**. Salvador: Versal, 2003.
- SAFRANSKI, Rüdiger. **Romanticismo**. Una odisea del espíritu alemán. Barcelona: Tusquet Editores, 2012.
- SALVADOR, Diego Salomão C. O. A Geografia e o método dialético. **Sociedade e Território**, Natal, v. 24, nº 1, p. 97-114, 2012.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008, **Boletim técnico**, p. 21.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil?. **Revista de Estudos Avançados**, vol. 31, n. 89, São Paulo, 2017, p. 167-183.
- SANTOS, Ademir Pereira dos. **Theodoro Sampaio**: nos sertões e nas cidades. Rio de Janeiro: Versal, 2010.
- SANTOS, Carla Norma Correia dos et al. **Entre conflitos ambientais e ordenamento territorial**: diálogos a partir do litoral e unidades de conservação. Aracaju: EDIFS, 2020.

SANTOS, Carla Norma Correia dos. Entre o litoral sul de Sergipe e o litoral norte da Bahia: onde as políticas territoriais se encontram. 292 f. **Tese (Doutorado em Geografia)**, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2017.

SANTOS, Milton. **O País distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 9, 2000, p. 103-109.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**: Da Crítica a Geografia a uma Geografia Crítica. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, Milton. Salvador e o deserto. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v.12, n.47/48, p. 127-128, 1959.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos teórico e metodológico da geografia**. Hucitec: São Paulo, 1988.

_____. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 13- 21.

_____. O retorno do território. IN: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). **Território. Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 15-20.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Priscila Pereira. Entre a casa de praia e o imobiliário-turístico: a segunda residência no litoral sergipano. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015.

SANTOS, Priscila Pereira. Veraneio, turismo de sol e praia e imobiliário-turístico: a formação da região turística entre o litoral Sul de Sergipe e o litoral Norte da Bahia. 391 f. 2019. **Tese (Doutorado em Geografia)**, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

SANTOS, R. H. dos. os *suailis* sergipanos: apropriação e formação de territórios pelas comunidades litorâneas. In: VARGAS, M. A. M; DOURADO, A. M.; SANTOS, R. H. dos (Orgs.). **Práticas e vivências com a Geografia Cultural**. Aracaju: Edise, 2015, p. 217-236.

SANTURIAN, Alexandre. Estrada de Ferro Bahia ao São Francisco. **Centro-Oeste Brasil**, junho, 1991. Disponível em:

<<http://vfco.brazilia.jor.br/ferrovias/Bahia/01bahiaEFBSF.shtml>> Acesso em: 12 dez 2020.

SAQUET, Marcos Aurelio; SILVA, Sueli Santos. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, ano 10, v. 2, n. 18, 2º semestre de 2008, p. 24-42.

SAQUET, Marcos. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SAUER, Carl Ortwin. A Morfologia da Paisagem. In.: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. (org). **Paisagem, Tempo e Cultura**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998, p. 15-73.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil do século XIX**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1993.

SERPA, Angelo; BORGES, Sérgio; ARAUJO, Henrique; MONTEIRO, Júlia. Políticas de desenvolvimento territorial e cultural: Articulação de escalas geográficas e regionalização institucional no Estado da Bahia. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR - Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias, 2011, Rio de Janeiro. **Anais XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR/UFRJ/UFF, 2011. p. 1-20.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. O problema regional baiano: novas e velhas questões. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e SILVA, Barbara-Christine Nentwig. **Estudos sobre globalização, território e Bahia**. Salvador: UFBA, 2006, p. 71-90.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. **Estudos sobre globalização, território e Bahia**. Salvador: UFBA, 2003.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; CARVALHO, Silva Sá de. Vende-se uma região: o marketing territorial público e privado do litoral norte da Bahia. **Revista Desenbahia**, Salvador, v. 7, p. 99-114, 2011.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; CARVALHO, Silvana Sá de; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. Globalização, turismo e residências secundárias: o exemplo de Salvador-BA e de sua região de influência. **Revista acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. IV, p. 1-16, 2009.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; CARVALHO, Silvana Sá de. Metropolização e turismo no Litoral Norte de Salvador: de um deserto a um território de enclaves?. In: Carvalho, I.; Pereira, G.. (Org.). **Como anda Salvador**. 2ed. Salvador: Ed. da Universidade Federal da Bahia, 2008a, p. 189-211.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA; Barbara-Christine Nentwig; COELHO; Araori Silva. **Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros**. João Pessoa: Editora Grafset, 2008b.

SILVA, Sylvio C. Bandeira de Mello e; LEÃO, Sônia de Oliveira; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. **Urbanização e metropolização no estado da Bahia: evolução e dinâmica**. Salvador: Centro Editorial e Didático, 1989.

SILVA, Vanessa de Freitas. "Instagramando" a Viagem de Lazer: os algoritmos no consumo turístico. In: 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2020, Salvador. **Anais 43º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Salvador: UFBA, 2020. p. 1-15.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOJA, Edward. **En busca de la justicia espacial**. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

SOUSA, André Nunes de; JESUS, Marcus Henrique Oliveira de; SANTOS, Mariana Loyola. Para entender as críticas de uma geração: o ensino da geografia entre a Europa e o Brasil no século XIX. In: SOUSA, André Nunes de; VAZ, Caroline Bulhões Nunes (Orgs.). **A Geografia no alvorecer da República**: contribuições à história da ciência geográfica no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 143-168.

SOUSA, André Nunes de. Percurso historiográfico do campo disciplinar geográfico na Bahia e em São Paulo: contribuições da Universidade Federal da Bahia e da Universidade de São Paulo. 2015. 236f. **Tese (Doutorado em Geografia)** - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. Sistema estadual de planejamento. **Bahia**: análise e dados. Salvador, v. 1, n. 2, p. 68-73, 1991.

SOUZA, Éder Júnior Cruz de. Políticas Territoriais do Estado da Bahia: regionalização e planejamento. 2008. 158f. Dissertação (**Mestrado em Geografia**) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SOUZA, M. de L. C. Interesses na produção do espaço no Litoral Norte da Bahia: Massarandupió e seu entorno. 2009. 160 f. **Dissertação (Mestrado)** - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CÔRREA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 77-116.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Milton Santos, um revolucionário. **Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires, Ano 6, no. 16, 2005, p. 251-254.

SPINOLA, Noélio Dantasle. **Política de localização industrial e desenvolvimento regional**: a experiência da Bahia. Salvador: Universidade Salvador, 2003.

SPINOLA, Noélio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 3, n. 4, p. 28-48, jul. 2001.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia**: contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

- STIFELMAN, Golde Maria. Sauípe em três tempos: um processo de desapropriação no Litoral Norte da Bahia. 1997. 177 f. **Dissertação (Mestrado em Sociologia)** - Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- TAVARES, Luiz Henrique Dias. **O problema da involução industrial da Bahia**. Salvador: UFBA, 1966.
- TAVARES, Luís Henrique Dias. **História da Bahia**. São Paulo: Ed. da Unesp; Salvador: EDUFBA, 2008.
- TURNER, Louis; ASH, John La horda dorada. **El turismo internacional y la periferia del placer**. Madrid: Endymion, 1991.
- UDERMAN, Simone. **Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia**. Salvador: FIEB, 2008.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2019**. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. New York: United Nations Development Programme, 2019.
- VALE, Ana L. F.; SAQUET, Marcos A; SANTOS, Roseli A. O território: Diferentes abordagens e conceito-chave para a compreensão da migração. **Revista Faz Ciência**. Unioeste, p. 11-26, 2005.
- VALVERDE, Nara Polino. Os impactos do Turismo no desenvolvimento de comunidades: O caso do município de Conde, na Bahia. 2007. 202 f. **Dissertação (Mestrado)** - Universidade Salvador - UNIFACS. Salvador, 2007.
- VASCONCELOS, Pedro Almeida. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2016.
- VAZ, Caroline Bulhões Nunes. Os sertões pelos sertanejos: identidade, representação e regionalização nos Territórios de Identidade Sertão Produtivo e Sertão do São Francisco. 210 f. 2016. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**, Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- VIANA, Victor. **Histórico da formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.
- VIDAL E SOUZA, Candice. **A pátria geográfica: sertão e litoral no pensamento social brasileiro**. Goiânia: Editora da UFG, 2015.
- VILAR, José Wellington Carvalho et al. Ordenamento territorial do litoral nordestino. IN: MENEZES, Sônia de Souza Mendonça; PINTO, Josefa Eliane Santana de Siqueira (Orgs.). Geografias e geograficidades: escolhas, trajetórias e reflexões. São Cristóvão: Editora UFS, 2020, p. 277-309.
- VITTE, Antonio Carlos. O Litoral Brasileiro: a valorização do espaço e os riscos sócioambientais. **Territorium**, Coimbra, v. 04, n.1, p. 25-36, 2003.
- WOOD, Ellen. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.